COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 10.10.2017
COM(2017) 587 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur les plans d'action nationaux des États membres et sur les progrès accomplis dans la mise en oeuvre de la directive 2009/128/CE sur une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable

1. INTRODUCTION

L'Union européenne dispose du système d'autorisation et de contrôle des pesticides le plus strict au monde[1]. Malgré cela, il existe dans l'ensemble de la société une forte volonté d'évoluer vers une production alimentaire durable et vers une réduction, voire une interdiction, de l'utilisation des pesticides. Dans ce contexte, et dans le cadre des systèmes de production modernes, l'agriculture durable est l'un des objectifs de développement fixés par les Nations unies, et la promotion de l'utilisation durable des pesticides est l'une des mesures importantes prises par l'Union pour soutenir la réalisation du programme de développement durable des Nations unies à l'horizon 2030[2].

La stratégie thématique de 2006 concernant l'utilisation durable des pesticides[3] a donné lieu à un nouveau cadre législatif pour l'approbation et l'utilisation des pesticides[4]. Celui-ci comprend un cadre strict pour l'approbation des substances actives par la Commission européenne et l'autorisation des produits phytopharmaceutiques par les États membres qui, s'ils sont utilisés conformément aux conditions d'utilisation autorisées, n'ont aucun effet nocif avéré sur la santé humaine et animale, ni aucun effet inacceptable sur l'environnement[5]. Ce système strict de mise sur le marché a entraîné une diminution d'environ 50 % du nombre de substances actives approuvées[6]. Les contrôles de la commercialisation et de l'utilisation des pesticides visent à garantir que les pesticides autorisés sont commercialisés et utilisés conformément à ces conditions. Les plantes traitées avec des pesticides autorisés, conformément à l'étiquette du produit, peuvent être commercialisées et consommées en tant que denrées alimentaires sûres, les résidus de pesticides restant dans les limites maximales de résidus (LMR) définies par l'Union[7].

La directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil sur l'utilisation des pesticides compatible avec le développement durable[8] (ci-après la «directive»), adoptée le 21 octobre 2009 dans le cadre de cette stratégie, prévoit une série d'actions visant à parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec un développement durable dans l'Union en réduisant les risques et les effets de l'utilisation des pesticides sur la santé humaine et l'environnement et en encourageant le recours à la lutte intégrée contre les ennemis des

[1] Dans le présent rapport, le terme «pesticides» désigne les produits phytopharmaceutiques, qui comprennent les herbicides, les fongicides et les insecticides utilisés à des fins phytosanitaires.

[2] http://ec.europa.eu/europeaid/file/50450/download_en?token=KLkUmH5y

[3] COM/2006/0372 Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Stratégie thématique concernant l'utilisation durable des pesticides.

[4] Les pesticides sont définis par la directive 2009/128/CE (article 3) comme des produits phytopharmaceutiques ou des produits biocides. Actuellement, la directive ne s'applique qu'aux produits phytopharmaceutiques (article 2). Bien qu'il utilise largement le terme «pesticide», plus courant, le présent rapport ne traite pas des produits biocides.

[5] Règlement (CE) nº 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 (JO L 309 du 24.11.2009, p. 1 à 50).

[6] http://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/eu-pesticides-database/public/?event=homepage&language=EN

[7] Règlement (CE) nº 396/2005 du Parlement européen et du Conseil du 23 février 2005 concernant les limites maximales applicables aux résidus de pesticides présents dans ou sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux d'origine végétale et animale et modifiant la directive 91/414/CEE du Conseil (JO L 70 du 16.3.2005, p. 1 à 16).

[8] Directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable (JO L 309 du 24.11.2009, p. 71 à 86).

cultures (*Integrated Pest Management* – IPM) et à des méthodes ou techniques de substitution, telles que les moyens non chimiques alternatifs aux pesticides.

Les États membres étaient tenus d'adopter des plans d'action nationaux (PAN) pour mettre en œuvre la directive pour la première fois au plus tard en novembre 2012. Ces plans devaient contenir des objectifs quantitatifs, des cibles, des mesures et des calendriers afin de réduire les risques et les effets de l'utilisation de pesticides. Le règlement relatif à la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques comprend également un certain nombre de dispositions liées à la directive, notamment la facilitation de l'approbation rapide des substances à faible risque et l'utilisation de ces produits conformément aux principes de l'IPM.

La directive définit les mesures spécifiques que les États membres sont tenus d'inclure dans leurs plans pour une mise en œuvre adéquate. Les principales actions concernent la formation des utilisateurs, des conseillers et des distributeurs, l'inspection du matériel d'application des pesticides, l'interdiction des pulvérisations aériennes, la limitation de l'utilisation des pesticides dans les zones sensibles, ainsi que l'information et la sensibilisation aux risques liés aux pesticides. L'une des pierres angulaires de la directive est la promotion de l'IPM, dont les principes généraux sont énoncés à l'annexe III de la directive. Les délais fixés par la directive pour la mise en œuvre de l'ensemble des mesures susmentionnées s'échelonnaient de novembre 2011 à novembre 2016. Depuis novembre 2016 (date à laquelle l'inspection du matériel d'application des pesticides est devenue obligatoire), les États membres sont tenus de mettre en œuvre toutes les mesures applicables de la directive.

La Commission a créé un groupe de travail avec les États membres qui se réunit régulièrement pour discuter de la mise en œuvre de la directive et échanger les bonnes pratiques.

Le présent document traite des obligations de rapport, prévues par l'article 4, paragraphe 3, et l'article 16 de la directive. L'article 4, paragraphe 3, impose à la Commission de soumettre au Parlement européen et au Conseil un rapport sur les plans d'action nationaux communiqués par les États membres, tandis que l'article 16 lui impose de soumettre un rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la directive.

Le présent rapport se fonde sur quatre sources d'information:

- l'évaluation par la Commission des plans d'action nationaux, achevée en 2015;
- deux séries d'audits sur les pesticides, réalisés entre 2012 et 2014, et 2015 et 2016, respectivement, la première sur les contrôles des produits phytopharmaceutiques[9] et la seconde sur la commercialisation et l'utilisation des pesticides[10], qui ont couvert certains aspects de la mise en œuvre de la directive;
- une enquête et un questionnaire[11] envoyé en 2016 à l'ensemble des États membres pour faire le point sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des plans d'action;
- les visites d'enquête effectuées dans six États membres en 2017[12] dans le but spécifique d'évaluer les progrès d'ensemble réalisés dans la mise en œuvre de la

[9] http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/overview_reports/details.cfm?rep_id=79

[10] http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/overview_reports/details.cfm?rep_id=109

[11] Les informations et les données fournies en réponse à cette enquête sont incomplètes et les résultats doivent être examinés plus avant avec les États membres. Le Royaume-Uni n'a pas répondu au questionnaire, mais a fourni ultérieurement des informations sur certains sujets. Les réponses fournies par la Bulgarie, la Roumanie, la Grèce, la France et le Portugal contenaient des données lacunaires.

[12] Allemagne, Pays-Bas, Italie, Danemark, Pologne et Suède.

directive. Ces États membres ont été sélectionnés pour obtenir un échantillon représentatif couvrant différentes régions géographiques. Outre les différents rapports de mission, les principales constatations de ces six missions seront publiées dans un rapport de synthèse dans le courant de l'année. Ce rapport comprendra une analyse plus détaillée des résultats du questionnaire susmentionné ainsi que des exemples de bonnes pratiques de mise en œuvre recensés par les États membres.

Les plans d'action nationaux (PAN) et les rapports de la Commission, y compris les rapports d'audit ainsi que les rapports de synthèse, sont disponibles sur la page web de la Commission consacrée à l'utilisation durable des pesticides à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/sustainable_use_pesticides_en

2. PLANS D'ACTION NATIONAUX

L'article 4 de la directive exigeait que les États membres adoptent la première série de plans d'action nationaux et les communiquent à la Commission et aux autres États membres pour le 26 novembre 2012 au plus tard. Ces plans doivent être réexaminés tous les cinq ans au minimum. Ils doivent fixer des objectifs quantitatifs, des cibles, des mesures et des calendriers afin de réduire les risques et les effets de l'utilisation de pesticides sur la santé humaine et l'environnement. Tous les États membres ont adopté de tels plans[13], souvent avec des retards importants. Les plans ont été communiqués à la Commission et sont disponibles en anglais sur son site web[14].

Les plans d'action nationaux sont à la base du contrôle du respect de la directive par les États membres, mais ils divergent fortement quant à leur exhaustivité et leur portée. Les États membres devraient améliorer sensiblement leurs plans afin de remédier aux lacunes évoquées ci-dessous et de fixer des cibles plus précises et mesurables.

Les États membres ont pris des points de départ différents pour élaborer leurs PAN. Sept d'entre eux avaient déjà élaboré des plans d'action, tandis que tous les autres en étaient à leur premier. À ce jour, seules la France et la Lituanie ont produit un PAN révisé. Le degré de mise en œuvre des plans d'action apparaîtra plus clairement dès que l'ensemble des États membres auront achevé ces révisions et qu'ils les auront communiquées à la Commission.

Les PAN donnent une image positive des efforts déployés par les États membres pour les élaborer. Ils indiquent toutefois avec un degré de précision très variable la manière exacte dont ils envisagent de mettre en œuvre les mesures prévues par les articles 5 à 15 de la directive. Dans la plupart des cas, tous les aspects de ces articles n'ont pas été couverts. Les plans abordent de manière exhaustive certains domaines, par exemple l'essai du matériel d'application des pesticides et la formation des utilisateurs de pesticides, mais bon nombre d'entre eux fournissent peu de détails dans d'autres domaines, par exemple en ce qui concerne la pulvérisation aérienne, l'information du public et la collecte d'informations sur les cas d'empoisonnement.

[13] La directive n'impose pas un format donné pour les plans d'action nationaux, raison pour laquelle les plans communiqués à la Commission ne sont pas entièrement comparables. Dans certains cas, ils ne contiennent pas toutes les mesures nationales prises pour mettre en œuvre la directive. L'évaluation des plans par la Commission a été limitée aux plans eux-mêmes et elle n'a pu tenir compte des éventuelles mesures qui n'y étaient pas incluses.

[14] https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/sustainable_use_pesticides_en

En outre, les PAN ne sont pas cohérents pour ce qui est de la fixation d'objectifs quantitatifs, de cibles, de mesures et de calendriers pour les différents domaines d'action. Dans certains domaines, par exemple l'essai du matériel d'application des pesticides, les plans sont excellents, la quasi-totalité d'entre eux fixant des cibles spécifiques pour assurer la pleine conformité. En revanche, la plupart des États membres n'ont pas fixé de cibles ni de calendriers pour les mesures visant à protéger le milieu aquatique contre les pesticides.

En outre, dans à peu près 80 % des cas, les plans d'action ne précisent pas comment la réalisation des objectifs ou des cibles sera mesurée. L'absence de cibles claires et mesurables complique l'évaluation des progrès réalisés dans la mise en œuvre, ainsi que l'identification des domaines dans lesquels des actions supplémentaires sont nécessaires.

Vingt et un États membres[15] ont communiqué des cibles de réduction des risques et 9[16] utilisent de telles cibles. Seuls cinq États membres ont fixé des cibles mesurables: quatre[17] d'entre eux pour réduire les risques, et un[18] pour diminuer l'utilisation. La principale cible du plan d'action national français consiste à réduire de 50 % l'utilisation des pesticides d'ici 2025, avec une première diminution de 25 % en 2020, et d'atténuer par conséquent les risques et les effets sur la santé humaine et l'environnement. On peut trouver de bons exemples de cibles de réduction des risques en Allemagne, aux Pays-Bas[19], en Finlande et au Danemark, qui ont élaboré des indicateurs de réduction des risques fondés sur la classification des pesticides par risque, une pondération plus élevée étant attribuée aux pesticides à haut risque.

Tous les PAN comprennent des mesures visant à promouvoir l'IPM, notamment pour améliorer la disponibilité des lignes directrices en matière d'IPM, et prévoient aussi l'organisation de formations ou de démonstration en exploitation. Néanmoins, les plans ne précisent pas comment la mise en œuvre de l'IPM par les agriculteurs peut être mesurée, ils ne fixent pas de cibles et n'indiquent pas comment la mise en œuvre sera assurée. L'IPM est une pierre angulaire de la directive. Sa mise en œuvre vise à réduire la dépendance à l'égard de l'utilisation des pesticides dans l'agriculture durable. Par conséquent, l'absence de mesures claires pouvant être évaluées, mesurées et appliquées pourrait faire l'objet d'améliorations importantes lors de la révision en cours des plans d'action nationaux par les États membres.

3. MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE

3.1. FORMATION ET CERTIFICATION

L'article 5 de la directive impose aux États membres d'assurer la formation et la certification des utilisateurs professionnels, des distributeurs et des conseillers dans le domaine des pesticides. L'article 6 exige des États membres qu'ils veillent à ce que les distributeurs disposent, dans leurs effectifs, d'un nombre suffisant de personnes titulaires du certificat visé à l'article 5. Il impose également aux États membres de restreindre les ventes de pesticides autorisés pour un usage professionnel aux personnes titulaires du certificat visé à l'article 5. Enfin, l'article 6 dispose que les États membres exigent que les distributeurs qui vendent des

[15] Espagne, République tchèque, Chypre, Estonie, Belgique, Suède, Finlande, Allemagne, Hongrie, Pologne, Lettonie, Italie, Portugal, Croatie, Autriche, Danemark, Lituanie, Roumanie, Slovaquie, Irlande et France.
[16] Luxembourg, Slovénie, Chypre, Belgique, Finlande, Hongrie, Pologne, Allemagne et France.
[17] Belgique, Danemark, Grèce et Allemagne.
[18] France.
[19] Aux Pays-Bas, ils n'étaient pas inclus dans le PAN.

pesticides à des utilisateurs non professionnels fournissent des informations générales sur les risques pour la santé humaine et l'environnement de l'utilisation de pesticides.

Dans l'ensemble, on observe un niveau élevé de conformité dans le domaine de la formation et de la certification des utilisateurs professionnels, des distributeurs et des conseillers. Il n'existe toutefois pas de données précises sur le nombre total d'opérateurs professionnels dans ce domaine. Il n'est donc pas certain que tous les opérateurs soient formés.

Vingt-six[20] plans d'action nationaux traitent de l'accès à une formation, mais onze d'entre eux ne donnent pas suffisamment de précisions[21].

Le respect des exigences en matière de formation a été évalué au cours des audits que la Commission a réalisés dans 19 États membres pendant la période 2012-2014 et lors des visites d'enquête effectuées dans six États membres en 2017 (cinq ont été visités dans les deux cas). Dans trois des 20 États membres visités, des systèmes de formation des agriculteurs avaient été mis en place avant l'adoption de la directive, et après son entrée en vigueur, la formation a été étendue à d'autres groupes, comme les distributeurs.

Tous les États membres (à l'exception du Luxembourg) avaient mis en place un système de formation et de certification à la date limite du 26 novembre 2013, et les États membres ont signalé, en réponse au questionnaire de 2016, que près de quatre millions d'opérateurs professionnels avaient été formés. Des retards dans la formation et la certification des opérateurs ont été observés dans six États membres[22]. En outre, trois États membres n'ont fourni aucune donnée[23]. D'après une enquête sur la structure des exploitations agricoles[24], l'Europe compte environ 10 millions d'exploitations agricoles, dont seulement 0,3 million de grands opérateurs, qui exploitent 50 % de la superficie agricole utile totale. Les cours de formation durent généralement de deux à quatre jours, en fonction du type d'opérateur et de ses connaissances préalables. Les opérateurs formés reçoivent un certificat qui est nécessaire pour l'achat de pesticides destinés à un usage professionnel.

Dans le cas des six États membres visités par la Commission en 2017, cette exigence est couverte par les contrôles officiels effectués par les autorités compétentes dans les exploitations agricoles, et les taux de conformité étaient supérieurs à 95 % dans cinq de ces six pays[25]. Un problème a cependant été mis en évidence, sur la base des réponses au questionnaire, à savoir que les systèmes de certification ne couvrent pas les conseillers en matière de lutte contre les nuisibles dans cinq États membres[26]. De plus, les Pays-Bas n'exigent pas que les conseillers, qui ne sont pas directement impliqués dans la vente de pesticides, soient certifiés, mais ils ont l'intention de réviser la législation nationale pour l'aligner sur la directive.

[20] Les plans de la Belgique et du Danemark ne contiennent aucune référence ni aucun objectif pour la formation et la certification des opérateurs.
[21] Autriche, République tchèque, France, Allemagne, Grèce, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Roumanie, Slovaquie et Slovénie.
[22] Italie, République tchèque, Estonie, Lituanie, Slovaquie et Malte.
[23] Bulgarie, Hongrie et Roumanie.
[24] http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Farm_structure_survey_2013_-_main_results#Agricultural_holdings
[25] Danemark, Allemagne, Pays-Bas, Pologne, Suède.
[26] Danemark, Finlande, Hongrie, Suède et Royaume-Uni.

Tous les États membres ont mis en place des restrictions sur la vente de pesticides à des utilisateurs non professionnels, comme les jardiniers amateurs. Par exemple, dans certains États membres, les pesticides destinés aux utilisateurs non professionnels ne sont pas en vente libre et ils doivent être rangés derrière le comptoir dans les commerces de détail.

La Commission a organisé douze cours sur le thème «Une meilleure formation pour des denrées alimentaires plus sûres» (BTSF)[27] en 2015 et 2016 à l'intention des experts des États membres. Ces cours ont porté sur plusieurs aspects de la directive, notamment la formation des opérateurs. Les cours visaient à doter les participants de connaissances cohérentes et de haut niveau sur la manière de garantir la mise en œuvre, tout en leur permettant d'échanger des bonnes pratiques. L'ensemble des 28 États membres y ont participé et quelque 338 personnes ont été formées.

3.2. EMPOISONNEMENT PAR DES PESTICIDES

L'article 7, paragraphe 2, de la directive impose aux États membres de mettre en place des systèmes de collecte d'informations sur les cas d'empoisonnements aigus par des pesticides, ainsi que, le cas échéant, sur les développements d'un empoisonnement chronique, parmi les groupes pouvant être exposés régulièrement aux pesticides, comme les utilisateurs, les travailleurs agricoles ou les personnes vivant à proximité des zones d'épandage de pesticides.

Si les États membres disposent en général de systèmes de collecte d'informations sur les cas d'empoisonnements aigus par des pesticides, l'exactitude de ces données et leur utilisation sont sujettes à caution. Les systèmes de collecte d'informations sur les cas d'empoisonnements chroniques ne sont pas largement mis en œuvre.

Dix-huit PAN décrivent les systèmes de collecte d'informations sur les cas d'empoisonnements aigus par des pesticides dans leur État membre, mais seulement quatre abordent la question de la collecte de données sur les cas d'empoisonnements chroniques. Les autres plans ne fournissent pas de précisions dans ce domaine.

Ce sujet n'a pas été abordé lors des audits que la Commission a réalisés dans 19 États membres au cours de la période 2012-2014. Les informations disponibles proviennent du questionnaire envoyé en 2016 aux États membres et des missions d'enquête menées en 2017 dans six États membres.

Sur la base des réponses au questionnaire de 2016, tous les États membres, à cinq exceptions près, collectent des informations spécifiques sur les cas d'empoisonnements aigus par des pesticides. Le nombre de cas d'empoisonnements aigus signalés impliquant des pesticides varie considérablement d'un État membre à l'autre, et les autorités ont émis des doutes quant à l'exactitude des données. Par exemple, en Suède, les données enregistrées se rapportent au nombre de demandes d'informations, et non au nombre de cas d'empoisonnements. Dix États membres[28] disposent d'un système spécifique de collecte de données sur les cas d'empoisonnements chroniques. Dans les 17 États membres restants, l'empoisonnement chronique ne fait pas l'objet d'un suivi systématique. Les États membres ont souligné qu'il est

[27] https://ec.europa.eu/food/safety/btsf_en

[28] République tchèque, Estonie, Lituanie, Pays-Bas, Slovaquie, Hongrie, Pologne, Allemagne, France et Bulgarie.

particulièrement difficile de collecter des informations sur les développements d'un empoisonnement chronique, car il est très compliqué d'établir un lien entre des symptômes cliniques et l'exposition à des pesticides, qui peut avoir eu lieu plusieurs années auparavant.

Afin d'améliorer la comparabilité des informations, l'article 7, paragraphe 3, de la directive impose à la Commission de concevoir, en coopération avec les États membres, un document d'orientation stratégique sur la surveillance et l'étude des effets de l'utilisation des pesticides sur la santé humaine et l'environnement. La Commission prévoit de finaliser ce document d'orientation d'ici la fin 2017. En outre, une attention particulière sera accordée à la mise en place de systèmes de collecte d'informations sur les cas suspectés d'empoisonnement dû à des pesticides visés à l'article 24, paragraphe 4, point b), du règlement (UE) 2017/625.

3.3. MATERIEL D'APPLICATION DES PESTICIDES

L'article 8 impose aux États membres de veiller à ce que le matériel d'application des pesticides, c'est-à-dire les pulvérisateurs pour cultures de plein champ et pour vergers, fasse l'objet d'inspections à intervalles réguliers et qu'au plus tard le 26 novembre 2016, tout le matériel en service ait été testé au moins une fois. Ils sont également tenus de mettre en place des systèmes de certification destinés à permettre la vérification des inspections.

Dans l'ensemble, les États membres avaient mis en place les systèmes requis, mais le tableau est incomplet en ce qui concerne le taux global de conformité, qui varie grandement d'un État membre à l'autre. La Commission examine actuellement l'évolution de la situation depuis novembre 2016.

Vingt-six[29] PAN comprenaient un objectif visant à garantir que le matériel d'application des pesticides est mis à l'essai, conformément aux exigences de la directive. Quinze plans indiquaient qu'un type de système de vérification des pulvérisateurs était déjà en place avant l'adoption de la directive.

Afin d'aider les États membres dans ce domaine, comme le prévoit l'article 20 de la directive, une nouvelle norme harmonisée pour la mise à l'essai du matériel d'application des pesticides – EN ISO 16122 – a été publiée en 2015[30]. Cette norme couvre les pulvérisateurs à rampe horizontale, les pulvérisateurs pour cultures arbustives et arboricoles et les pulvérisateurs fixes et semi-mobiles. Elle clarifie les exigences essentielles en matière de santé, de sécurité et d'environnement qui doivent être examinées au cours de l'inspection. Cette norme harmonisée devrait faciliter les efforts déployés par les États membres pour reconnaître les certificats délivrés dans les autres États membres, conformément à l'article 8, paragraphe 6, de la directive.

Le questionnaire de 2016 révèle que 26 États membres avaient mis en place des systèmes d'inspection et qu'environ 900 000 pulvérisateurs avaient été inspectés à la date limite du 26 novembre 2016. Seules Malte et Chypre devaient encore commencer ces inspections. Les États membres ne disposent pas de données fiables sur le nombre total de pulvérisateurs en service, mais il ressort de leurs propres estimations que jusqu'à 50 % des pulvérisateurs dans

[29] Les plans du Danemark et de la Suède ne contenaient pas un tel objectif.

[30] Communication de la Commission dans le cadre de la mise en œuvre de la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable (JO C 196 du 12.6.2015, p. 4 à 5).

l'Union n'avaient pas été testés dans les délais impartis. Plus de 95 % du nombre estimé de pulvérisateurs non testés dans ces délais se trouvaient en Lettonie et en Grèce et 70 % en Italie. La Belgique, les Pays-Bas et la Finlande ont déclaré un taux de vérification par essai proche de 100 %.

En 2015 et 2016, la Commission a organisé six cours sur le thème «Une meilleure formation pour des denrées alimentaires plus sûres» (BTSF) concernant le matériel d'application des pesticides à l'attention de 102 inspecteurs issus de 25 États membres. Six nouveaux cours seront organisés en 2017 et en 2018. Ces formations contribueront à remédier aux faiblesses décrites ci-dessus et donc à renforcer l'uniformité des vérifications effectuées par les États membres.

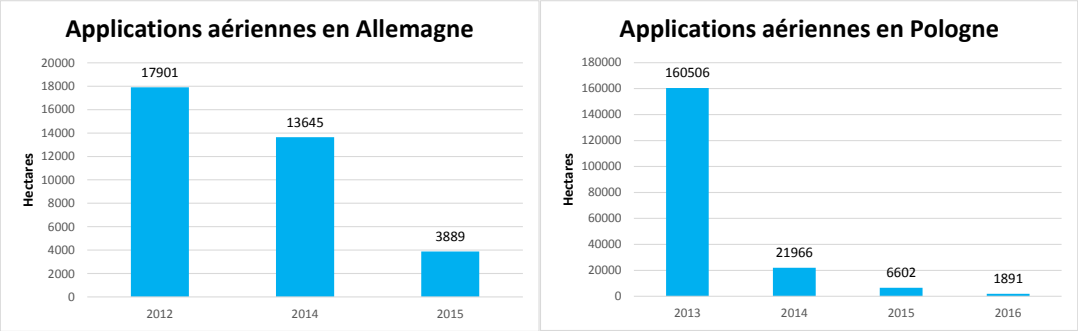
3.4. PULVERISATION AERIENNE

L'article 9 de la directive interdit la pulvérisation aérienne des pesticides, sauf en cas de dérogation.

La pulvérisation aérienne est interdite et les dérogations ne sont accordées que dans des conditions strictes: la superficie pulvérisée doit être faible, en déclin et faire l'objet de contrôles efficaces.

Tous les États membres ont interdit la pulvérisation aérienne au titre de leur législation nationale, même s'ils ne l'indiquent pas explicitement dans leurs plans d'action nationaux. Si l'octroi de dérogations est juridiquement possible dans certains cas spécifiques dans 21 États membres[31], seuls 14 États membres[32] en avaient effectivement octroyées en 2014 et 2015. Dans le cadre de ces dérogations, des pesticides ont été pulvérisés sur 1,1 million d'hectares, dont 70 % de terres agricoles et 30 % de forêts, soit environ 0,2 et 0,1 % des superficies totales respectives.

En 2015, près de 95 % des pulvérisations aériennes déclarées étaient effectuées dans deux États membres seulement: l'Espagne, avec 339 000 hectares, et la Hongrie, avec 88 000 hectares, soit 0,7 et 0,9 %, respectivement, de la superficie de ces deux États membres.



Graphique 1: réduction de l'application aérienne de pesticides dans deux États membres

[31] Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, France, Allemagne, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Luxembourg, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Espagne, Suède et Royaume-Uni.

[32] Bulgarie, République tchèque, Croatie, Chypre, France, Allemagne, Hongrie, Italie, Luxembourg, Pologne, Portugal, Slovaquie, Espagne et Royaume-Uni. La Grèce n'a pas fourni d'informations sur la pulvérisation aérienne. La Bulgarie, la République tchèque et la France n'ont pas fourni de données sur la superficie traitée.

La Commission a examiné cette question au cours des audits réalisés dans onze États membres en 2015-2016 et lors des missions d'enquête effectuées dans six États membres en 2017. Dans tous les cas où des dérogations avaient été accordées, la pulvérisation aérienne a été effectuée conformément aux conditions strictes prévues par la directive pour les dérogations. Enfin, les superficies traitées au titre d'une dérogation ont considérablement diminué ces dernières années, comme le montrent les graphiques ci-dessus.

La Commission continuera néanmoins à évaluer la manière dont les États membres traitent les demandes de dérogations, notamment au travers d'audits, afin de garantir que les conditions strictes de ces dérogations sont respectées et dûment contrôlées.

3.5. INFORMATION ET SENSIBILISATION

L'article 7, paragraphe 1, de la directive impose aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour informer le public et promouvoir et faciliter des programmes d'information et de sensibilisation et la disponibilité d'informations précises et équilibrées concernant les pesticides pour le grand public. L'article 10 dispose que les États membres peuvent prévoir dans leurs plans d'action nationaux des dispositions relatives à l'information des personnes qui pourraient se trouver exposées à la dérive aérienne.

Cette disposition est utilisée de manière exhaustive dans certains États membres et dans certains domaines, mais il est encore possible d'améliorer la diffusion des bonnes pratiques et de les utiliser plus largement pour informer le public et les parties prenantes.

Tous les PAN comprennent des mesures prévues pour informer le public. Seules la Roumanie et l'Espagne ont fixé des cibles définies dans ce domaine.

Les autorités des États membres utilisent principalement leurs sites internet pour fournir au grand public des informations précises et équilibrées concernant l'utilisation durable des pesticides. Ces sites web nationaux sont complétés par un site internet spécifique de la Commission, qui est actuellement en cours de mise à niveau pour devenir un portail web comportant des liens vers les sites web des États membres ainsi que d'autres sources d'informations. Cet instrument permettra d'échanger des informations au niveau national et entre les États membres sur un large éventail de sujets, notamment les documents d'orientation sur l'IPM et les systèmes d'aide à la décision.

Dans leurs réponses au questionnaire de 2016, six États membres[33] ont communiqué à la Commission des dispositions nationales en vertu desquelles les agriculteurs sont tenus d'informer leurs voisins et les résidents locaux avant d'appliquer des pesticides, au moins s'ils en font la demande. Ainsi, en Suède et aux Pays-Bas, les opérateurs qui envisagent d'utiliser des pesticides dans des zones accessibles au grand public doivent installer un panneau avec des informations détaillées au moins une semaine avant l'application. Au cours des missions d'enquête effectuées par la Commission en 2017, des États membres ont fourni des exemples de campagnes d'information ciblées, notamment des campagnes de sensibilisation visant à informer les jardiniers amateurs des risques liés aux pesticides au Danemark, en Pologne et en Suède, et des concours sur les risques liés aux pesticides organisés dans les écoles en Pologne et en Italie.

[33] Espagne, Croatie, Suède, Pays-Bas, Hongrie et Malte.

3.6. MILIEU AQUATIQUE ET EAU POTABLE

L'article 11 de la directive impose aux États membres de faire en sorte que des mesures appropriées soient adoptées pour protéger le milieu aquatique et l'alimentation en eau potable contre l'incidence des pesticides.

Les États membres ont pris une série de mesures pour protéger le milieu aquatique contre l'utilisation de pesticides, mais faute de cibles mesurables dans la plupart des plans d'action nationaux, il est difficile d'évaluer les progrès réalisés.

Vingt-sept plans d'action nationaux sont particulièrement détaillés dans ce domaine, la France étant la seule à ne pas avoir défini de mesures à ce sujet. La gamme d'actions couvre plusieurs domaines. En ce qui concerne l'application des pesticides, les mesures comprennent le recours à la technologie de réduction de la dérive et l'interdiction de remplir les pulvérisateurs dans les cours d'eaux. Des incitations financières sont disponibles, notamment pour les zones tampons contiguës aux cours d'eau dans le cadre de programmes agro-environnementaux, des subventions en capital pour l'achat de buses antidérive et l'aménagement de lits biologiques pour capter les eaux de ruissellement issues du nettoyage des pulvérisateurs. La couverture du territoire par ces mesures est toutefois très limitée dans la plupart des États membres. D'autres mesures ont trait à l'éducation et au transfert de connaissances. Si certains États membres ont mis en place un large éventail de mesures dans ce domaine, comme expliqué ci-dessus, les cibles et les calendriers fixés se rapportent soit à la réalisation d'actions, par exemple de zones tampons à proximité des cours d'eau, soit, dans certains États membres, au respect des normes en matière de qualité de l'eau prévues par d'autres textes législatifs.

Comme le souligne le document de travail des services de la Commission sur l'agriculture et la gestion durable de l'eau en Europe[34], la directive sur l'utilisation des pesticides compatible avec le développement durable est un instrument important pour atteindre les objectifs de bon état des eaux visés par la directive-cadre sur l'eau (2000/60/CE)[35]. Toutefois, les cibles et les calendriers fixés par les États membres pour protéger le milieu aquatique ne sont pas toujours explicitement liés aux objectifs environnementaux de la directive 2000/60/CE. Les États membres ont mis en œuvre des programmes de surveillance de l'environnement conformément à la directive 2000/60/CE, à la directive 2006/118/CE[36] relative aux eaux souterraines, à la directive 2008/105/CE[37] relative aux normes de qualité environnementale dans le domaine des eaux de surface et à la directive 1998/83/CE relative à l'eau potable[38]. Les programmes de surveillance, ainsi que les indicateurs et cibles connexes, doivent porter sur plusieurs compartiments, y compris le biote et/ou les sédiments, pour couvrir de manière adéquate le risque posé par les composants bioaccumulables. Les résultats de la surveillance des eaux révèlent que les pesticides provenant de différentes sources contribuent au mauvais

[34] SWD(2017) 153 final:, https://circabc.europa.eu/sd/a/abff972e-203a-4b4e-b42e-a0f291d3fdf9/SWD_2017_EN_V4_P1_885057.pdf

[35] Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (JO L 327 du 22.10.2000, p. 1 à 73).

[36] Directive 2006/118/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration (JO L 372 du 27.12.2006, p. 19 à 31).

[37] Directive 2008/105/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau, modifiant et abrogeant les directives du Conseil 82/176/CEE, 83/513/CEE, 84/156/CEE, 84/491/CEE, 86/280/CEE et modifiant la directive 2000/60/CE (JO L 348 du 24.12.2008, p. 84 à 97).

[38] Directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (JO L 330 du 5.12.1998, p. 32 à 54).

état des masses d'eau dans 16 États membres, et qu'ils affectent 20 % des eaux souterraines et 16 % des cours d'eau et des masses d'eau de transition classés en mauvais état chimique d'après le rapport nº 8/2012 de l'AEE intitulé «European waters - assessment of status and pressures»[39,40].

En réponse au questionnaire de 2016, les États membres ont signalé à la Commission que plus d'un million d'échantillons d'eau avaient été analysés en vue de la détection de résidus de pesticides pour les deux années 2014 et 2015. Ce chiffre doit être comparé aux 84 000 échantillons officiels de denrées alimentaires analysés pour la détection de résidus de pesticides en 2015. Les échantillons d'eau ont été prélevés à partir d'eaux de surface, d'eaux souterraines et d'eaux potables. La plupart des échantillons ont été prélevés à partir d'eaux potables, où les résultats ont révélé un taux de conformité élevé (99 %) avec la limite légale de l'Union, fixée par la directive 1998/83/CE. Les échantillons sont toutefois prélevés après un éventuel traitement nécessaire à l'élimination des pesticides.

L'éventail des pesticides analysés dans le cadre des programmes de surveillance de l'environnement variait au sein des États membres visités en 2017 et entre ceux-ci. L'Allemagne, les Pays-Bas et le Danemark ont fixé des cibles claires en ce qui concerne le respect de ces dispositions, ce qui aide les autorités à évaluer et à démontrer les progrès réalisés. Dans de nombreuses régions d'Italie, des substances autres que les substances prioritaires énumérées dans la directive-cadre sur l'eau ont également fait l'objet d'un suivi. En revanche, la liste des pesticides contrôlés en Pologne ne comprenait que les substances prioritaires de l'Union. En Allemagne et au Danemark, les pesticides détectés dans les eaux souterraines sont principalement des pesticides persistants qui ne sont plus autorisés, commercialisés ou utilisés dans l'Union.

3.7. RÉDUCTION DE L'UTILISATION DES PESTICIDES DANS DES ZONES SPÉCIFIQUES

L'article 12 impose aux États membres de veiller à ce que l'utilisation de pesticides soit restreinte ou interdite dans certaines zones spécifiques. Celles-ci comprennent les zones utilisées par le grand public ou par des groupes vulnérables, les zones protégées et les zones récemment traitées utilisées par les travailleurs agricoles. Des mesures appropriées de gestion des risques sont prises et l'utilisation de pesticides à faible risque et des mesures de lutte biologique sont envisagées en premier lieu.

La Commission reconnaît l'ampleur des mesures mises en place par les États membres pour réduire l'utilisation de pesticides dans des zones spécifiques, ainsi que les effets positifs qu'elles ont eus, mais elle note aussi l'absence de cibles mesurables dans la majorité des États membres.

[39] https://www.eea.europa.eu/publications/european-waters-assessment-2012

[40] Ces chiffres sous-estiment probablement la part des cours d'eau et des masses d'eau de transition menacés par les pesticides. En raison de la façon dont les premiers rapports sur les plans de gestion des bassins hydrographiques ont été établis, il n'a pas été possible, à l'époque, de déterminer avec précision la proportion de masses d'eau de surface dans lesquelles les pesticides classés comme des polluants spécifiques représentaient un risque. L'évaluation, par la Commission, des deuxièmes plans de gestion des bassins hydrographiques (2016-2021) est actuellement en cours, et des chiffres actualisés seront disponibles dans le courant de l'année 2018.

Vingt-six États membres[41] décrivent, dans leurs PAN, des mesures visant à réduire au minimum l'utilisation de pesticides dans les zones publiques, mais la plupart d'entre eux ne fixent aucune cible spécifique de réduction de l'utilisation pour ces zones. Certaines bonnes pratiques sont néanmoins mises en évidence, comme au Danemark, qui s'est fixé une cible globale de réduction de l'utilisation et qui a en outre adopté des quotas de pesticides pour chaque terrain de golf. Dans d'autres zones publiques, l'objectif est d'abandonner progressivement l'utilisation des pesticides. Seuls les PAN de la Lettonie, de Malte, de l'Espagne et de l'Italie contiennent des mesures spécifiques pour la protection des travailleurs agricoles dans les zones récemment traitées.

En réponse au questionnaire de 2016, 26 États membres[42] ont signalé qu'ils interdisaient ou restreignaient l'utilisation de pesticides dans les zones protégées (telles que définies par la directive 2000/60/CE) et dans les zones de conservation (telles que définies par les directives 79/409/CEE[43] et 92/43/CEE[44]). Lors des missions d'enquête de 2017, la Commission a pris connaissance d'exemples de restrictions appliquées dans les États membres: la Pologne interdit l'utilisation de pesticides nocifs, toxiques ou très toxiques dans les zones publiques telles que les plaines de jeu, les écoles primaires et les jardins d'enfants, sans possibilité de dérogations. D'autres États membres ont interdit les pesticides contenant du glyphosate dans les zones non agricoles (par exemple, l'Italie), ou dans les parcs nationaux et les réserves naturelles (par exemple, l'Allemagne). En Allemagne, seules 17 dérogations avaient été accordées en deux ans pour l'utilisation de pesticides dans les zones publiques. Le Danemark a indiqué que l'utilisation des pesticides dans les zones publiques avait été réduite de 90 % depuis 1995.

3.8. MANIPULATION ET STOCKAGE DES PESTICIDES

L'article 13 de la directive impose aux États membres de faire en sorte que la manipulation et le stockage des pesticides et le traitement des emballages et des restes de pesticides ne compromettent pas la santé humaine ni l'environnement.

Si des systèmes de contrôle de la manipulation et du stockage des pesticides sont en place dans la quasi-totalité des États membres, leur efficacité ne peut pas toujours être évaluée faute de cibles mesurables.

Les PAN abordent généralement cette question, mais seul le plan italien couvre spécifiquement l'ensemble des exigences de la directive, à savoir le stockage, la manipulation, la dilution et le mélange des pesticides avant application, la manipulation des emballages, l'élimination des restes et des mélanges dans les cuves et le nettoyage du matériel. Les initiatives relatives à l'élimination des conditionnements de pesticides vides constituent l'action la plus souvent proposée dans ce domaine, puisqu'elles sont évoquées dans 18 plans. Neuf plans mentionnent des normes de stockage. Les autres actions décrites dans les plans

[41] Les plans de la Roumanie et du Portugal n'évoquent pas de telles mesures.
[42] L'Irlande et le Royaume-Uni n'ont pas fourni de réponse.
[43] Directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 103 du 25.4.1979, p. 1 à 18).
[44] Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206 du 22.7.1992, p. 7 à 50).

comprennent la révision de normes de stockage, le nettoyage du matériel d'application et l'élimination sans danger des anciens pesticides ou restes de pesticides non enregistrés.

Le respect de ces exigences avait été évalué par les audits de la Commission dans 19 États membres au cours de la période 2012-2014. À l'époque des audits, 15 États membres avaient adopté des mesures concernant la manipulation et le stockage des pesticides, y compris la récupération et l'élimination de leurs emballages et de leurs restes. La collecte, le transport et l'élimination sans danger des emballages et des restes étaient effectués par des sociétés agréées, dans quatre États membres, en coopération avec les autorités et l'industrie des pesticides. Les États membres ont complété la mise en œuvre de la législation nationale relative à la manipulation et au stockage en toute sécurité des pesticides par des inspections des installations de stockage.

En réponse au questionnaire de 2016, 25 États membres[45] ont indiqué avoir mis en place des systèmes de collecte et d'élimination sans danger de conditionnements et d'emballages vides de PPP. Dans 21 États membres, ces systèmes s'étendent à la collecte et à l'élimination sans danger des pesticides obsolètes et périmés ainsi que de leurs restes. Quinze États membres ont mis en place des systèmes d'approbation des installations de stockage de pesticides chez les fabricants et les distributeurs.

3.9. LUTTE INTEGREE CONTRE LES ENNEMIS DES CULTURES

L'article 3 de la directive fournit une définition de l'IPM, tandis que l'article 14, paragraphe 4, oblige les États membres à décrire dans leur PAN la manière dont ils s'assurent que tous les utilisateurs professionnels appliquent les principes généraux de l'IPM au plus tard le 1er janvier 2014. Par ailleurs, l'article 55 du règlement (CE) nº 1007/2009 prévoit que l'utilisation appropriée des pesticides doit aussi être conforme aux dispositions de la directive, et en particulier aux prescriptions en matière d'IPM.

Qu'est-ce que l'IPM?

- Parallèlement à la promotion de l'agriculture biologique, l'IPM est l'un des outils de la lutte contre les ennemis des cultures à faible apport en pesticides.
- L'IPM implique une approche intégrée de la prévention et/ou de la suppression des organismes nuisibles aux plantes par l'utilisation de l'ensemble des informations, outils et méthodes disponibles en matière de protection des plantes.
- L'IPM vise à maintenir le recours aux pesticides et à d'autres types d'interventions à des niveaux justifiés des points de vue économique et environnemental et qui réduisent ou limitent au maximum les risques pour la santé humaine et l'environnement.
- Les méthodes biologiques, physiques et autres méthodes non chimiques durables doivent être préférées aux méthodes chimiques si elles permettent un contrôle satisfaisant des ennemis des cultures.

[45] En Grèce, il n'existe pas de système de collecte d'emballages et de conditionnements vides. La Bulgarie et le Royaume-Uni n'ont pas fourni de réponse.

Les États membres doivent mettre au point des critères clairement définis de manière à pouvoir évaluer systématiquement si les huit principes de l'IPM sont mis en œuvre et prendre des mesures d'exécution adéquates dans le cas contraire. Ces instruments pourraient confirmer que le résultat escompté de l'IPM, tel que défini dans la directive, à savoir une réduction de la dépendance à l'égard de l'utilisation des pesticides, est en train d'être atteint.

Les huit principes généraux de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures sont énoncés à l'annexe III de la directive. Toutefois, la manière dont ces principes doivent être appliqués dans la pratique n'est pas explicitement définie. En raison, notamment, de la diversité de l'agriculture de l'Union sur le plan du climat, des cultures et des techniques de production, ainsi que du principe de subsidiarité, les huit principes de l'IPM sont mis en œuvre de diverses manières par les utilisateurs professionnels de pesticides dans l'ensemble de l'Union. Les États membres continuent de soutenir l'agriculture biologique en tant que système à faible apport en pesticides, et le nombre d'exploitations agricoles biologiques ne cesse d'augmenter. En 2015, la superficie consacrée à l'agriculture biologique représentait 6,2 % de la superficie agricole totale de l'Union.

Dans leurs plans d'action nationaux, tous les États membres indiquent qu'ils prennent un large éventail de mesures globales pour promouvoir la mise en œuvre de l'IPM. Dans 24 États membres[46], il existe des systèmes publics de prévision, d'alerte et de diagnostic précoce en matière de lutte contre les nuisibles et les maladies, et des seuils économiques ont été fixés pour les nuisibles importants, afin d'aider les agriculteurs à prendre des décisions. Des outils informatiques sont disponibles à cette fin sur les sites web officiels. Douze États membres ont mis en place des réseaux d'exploitations de démonstration en matière d'IPM en vue de développer et de diffuser des techniques d'IPM adaptées aux conditions climatiques locales et aux types de cultures. En outre, les utilisateurs professionnels ont accès à toute une série de lignes directrices en matière d'IPM rédigées par les services officiels et des associations professionnelles. Les États membres sont tenus d'inclure les principes généraux de l'IPM dans leur système de conseil agricole, conformément à l'article 12, paragraphe 2, point e), du règlement (UE) nº 1306/2013[47]. Les États membres ont souligné que les services consultatifs officiels, qui sont indépendants des intérêts commerciaux, revêtent une grande importance pour la mise en œuvre de l'IPM.

La Commission et les États membres ont cofinancé le réseau ENDURE[48], qui associe la recherche agricole, l'enseignement et le transfert de connaissances avec un intérêt particulier pour la lutte intégrée contre les ennemis des cultures. La Commission a soutenu, au titre du septième programme-cadre de l'Union européenne, le projet C-IPM[49], qui vise à créer un forum pour la recherche et le développement des priorités dans le domaine de l'IPM, à relier les initiatives de recherche existantes et à proposer de nouveaux thèmes de recherche. Un

[46] Le Royaume-Uni n'a pas fourni de réponse, et aucun système public n'était en place aux Pays-Bas, à Chypre et à Malte.

[47] Règlement (UE) nº 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) nº 352/78, (CE) nº 165/94, (CE) nº 2799/98, (CE) nº 814/2000, (CE) nº 1290/2005 et (CE) nº 485/2008 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 549 à 607).

[48] http://www.endure-network.eu/endure

[49] http://c-ipm.org/

grand nombre d'autres projets de recherche ont été financés par la Commission[50]. Deux ateliers IPM de l'Union ont été organisés en 2014 et 2016 en Allemagne, en coopération avec les autorités allemandes. À partir de 2018, la Commission lancera, dans le cadre du programme «Une meilleure formation pour des denrées alimentaires plus sûres», une série de cours de formation sur la mise en œuvre de l'IMP à l'intention des experts des États membres.

Les États membres n'ont pas traduit les principes de l'IPM en critères prescriptifs et évaluables. Ils considèrent essentiellement l'IPM comme un outil d'éducation des agriculteurs et n'ont pas mis en place de méthodes pour évaluer la conformité avec les principes de l'IPM. Si les États membres prennent une série de mesures pour promouvoir le recours à l'IPM, cela ne garantit pas nécessairement que les techniques pertinentes d'IPM sont effectivement appliquées par les utilisateurs. Les agriculteurs sont des opérateurs économiques, et bien que les techniques d'IPM soient viables à long terme, elles peuvent représenter un risque économique plus élevé à court terme. Par exemple, ils peuvent préférer cultiver du maïs ou du blé en monoculture pour des raisons économiques. Toutefois, cette approche à court terme de la gestion des terres comporte un risque considérable de coûts à plus long terme, par exemple en raison de l'augmentation des populations de nuisibles ou d'adventices dans les monocultures. Au final, la monoculture peut entraîner une perte de biodiversité, l'érosion des sols et même la désertification. Pour citer un exemple d'approche à court terme, la Roumanie a accordé des autorisations d'urgence pour l'utilisation de néonicotinoïdes pour traiter les semences dans une zone non définie de culture du maïs, sans examiner les possibilités offertes par la rotation des cultures en tant que solution de substitution.

Au cours de ses missions d'enquête dans les États membres en 2017, la Commission a pris connaissance de la manière dont la mise en œuvre de l'IPM était évaluée dans certains pays. Dans de nombreux cas, l'évaluation était réalisée par les agriculteurs eux-mêmes; elle a révélé que les pratiques d'IPM étaient plus largement mises en œuvre dans la production maraîchère, les serres et les pépinières que sur les terres arables. En outre, la mise en œuvre de l'IPM est vérifiée pour les programmes volontaires et pour la certification privée selon les normes de bonnes pratiques agricoles.

Dans les six États membres visités, les autorités ont déclaré que, d'après elles, certaines techniques d'IPM pouvaient être adoptées sur une base plus large, comme la rotation des cultures, la sélection appropriée des semences et des plants et l'utilisation de techniques culturales adéquates. Une étude danoise a corroboré ce point de vue en montrant que si la sensibilisation aux techniques d'IPM avait augmenté parmi les agriculteurs, le niveau réel de mise en œuvre de ces techniques n'avait progressé que de manière marginale. Une analyse effectuée par les Pays-Bas a révélé que les principes de l'IPM sont en général appliqués par les agriculteurs, mais qu'aucun des principes généraux de l'IMP n'est pleinement exploité.

Les États membres ont souligné que la disponibilité insuffisante de pesticides à faible risque et non chimiques entravait la poursuite du développement de l'IMP. Les mesures favorisant l'enregistrement des produits à faible risque et non chimiques ne sont toutefois mentionnées que dans un nombre limité de plans d'action nationaux. Par conséquent, l'autorisation et la promotion de pesticides à faible risque et non chimiques constituent une autre mesure importante qui vient appuyer la lutte contre les ennemis des cultures à faible apport en

[50] Septième programme-cadre: CO-FREE, TEAMPEST, BIOCOMES, SharCo, DROPSA, Fruit Breedomics, EU-Berry, INNOVINE, MARS EUPHOROS, VALORAM, PRATIQUE, ISEFOR, QBOL, Q-Detect, TESTA; Horizon 2020: EUCLID, EMPHASIS, BLOSTER: http://cordis.europa.eu/projects/home_fr.html

pesticides. Dans trois États membres[51], la proportion de substances actives non chimiques contenues dans les pesticides était élevée par rapport à l'ensemble des substances actives contenues dans les pesticides autorisés, s'établissant à plus de 10 % en 2015.

3.10. INDICATEURS DE RISQUES

Afin de mesurer les progrès réalisés dans la réduction des risques et des effets néfastes de l'utilisation de pesticides sur la santé humaine et l'environnement, l'article 15 de la directive impose l'établissement d'indicateurs de risques harmonisés. Il prévoit aussi que les États membres peuvent continuer à utiliser les indicateurs nationaux ou adopter d'autres indicateurs appropriés.

La Commission a informé les États membres qu'elle entamera des discussions afin de déterminer s'il est possible de parvenir à un consensus sur l'élaboration d'indicateurs de risques harmonisés, sans que ceux-ci ne remplacent les indicateurs nationaux complémentaires.

À ce jour, la Commission n'a établi aucun indicateur de risque harmonisé à l'échelle de l'Union. Bien que la Commission ait récemment constaté certaines lacunes concernant la disponibilité et la qualité des statistiques sur les pesticides[52], dont bon nombre ne peuvent être actuellement utilisées pour des raisons liées à la confidentialité et aux limitations imposées par la législation, l'expérience acquise montre que la mesure du risque est complexe et que, compte tenu des données disponibles au niveau de l'Union, elle ne peut être effectuée sur la seule base des ventes totales de produits phytopharmaceutiques. Cela s'explique par le fait que les risques posés par les pesticides dépendent de toute une série de facteurs, en particulier des substances actives qui les composent, mais aussi de la manière dont ils sont utilisés.

Faute d'indicateurs de risques harmonisés, les États membres continuent d'utiliser leurs indicateurs de risques existants, comme le décrivent certains plans d'action nationaux. Ainsi, le Danemark a mis au point un «indicateur de charge en pesticides», qui calcule la charge potentielle, pour l'environnement et la santé humaine, de chaque pesticide présent sur le marché sur la base de sa classification toxicologique.

3.11. PRODUITS A FAIBLE RISQUE

L'article 14 de la directive prévoit que les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour promouvoir une lutte contre les ennemis des cultures à faible apport en pesticides, en privilégiant chaque fois que possible les méthodes non chimiques de sorte que les utilisateurs professionnels de pesticides se reportent sur les pratiques et produits présentant le risque le plus faible pour la santé humaine et l'environnement.

La Commission prend actuellement des mesures pour accélérer la disponibilité des pesticides à faible risque.

Lorsque des substances sont identifiées comme étant à faible risque, les incitations correspondantes prévues par le règlement (CE) nº 1107/2009 peuvent être appliquées. Celles-

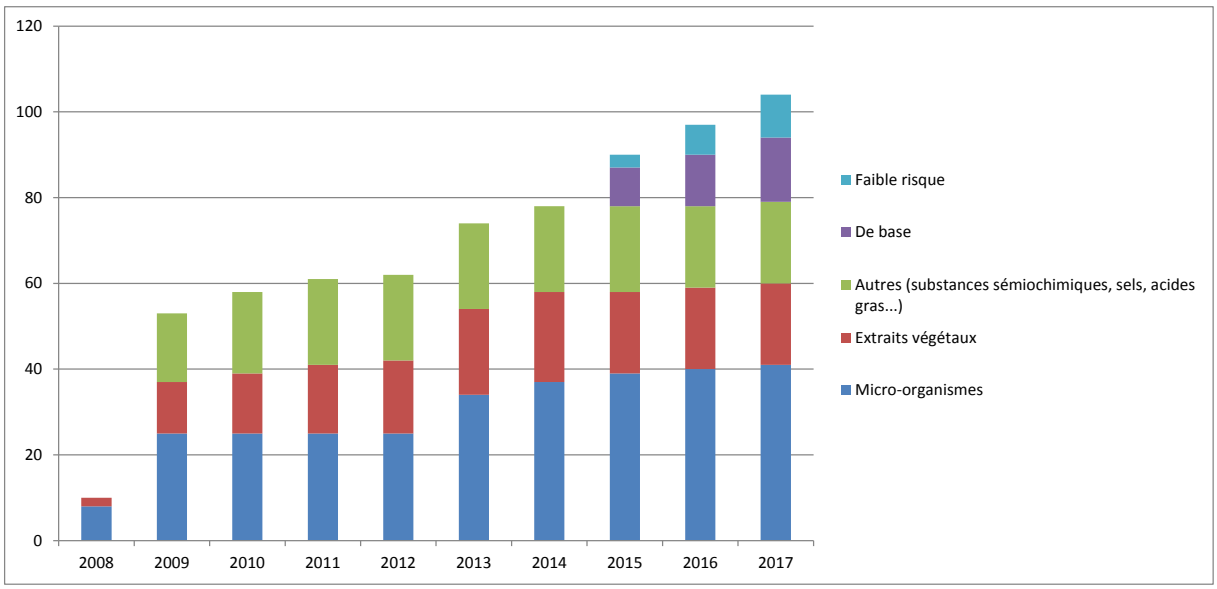
[51] Autriche, Italie et Suède.

[52] Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre du règlement (CE) nº 1185/2009 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 relatif aux statistiques sur les pesticides [COM(2017) 109 final].

ci comprennent notamment une période d'approbation plus longue de 15 ans (au lieu de la période normale de 10 ans), une période de protection des données plus longue et une procédure d'autorisation accélérée pour les PPP à faible risque (120 jours au lieu de un an).

Afin d'accroître la disponibilité des substances à faible risque, la Commission a accordé la priorité à l'évaluation des substances actives potentiellement à faible risque dans le programme de révision en cours[53]. Avec l'adoption du règlement (UE) 2017/1432, la Commission a clarifié les critères existants pour l'identification et l'approbation des substances à faible risque[54]. Actuellement, seules dix substances sont approuvées en tant que substances à faible risque, sur un total de près de 500. On estime toutefois que, parmi les substances déjà approuvées au titre de la directive 91/414/CEE, plus de 70 sont susceptibles de satisfaire aux critères de faible risque adoptés récemment. Au cours des trois prochaines années, ces substances seront réévaluées en vue du renouvellement de leur approbation, ce qui pourrait augmenter le nombre total de substances actives à faible risque.

En plus des produits à faible risque, le règlement (CE) nº 1107/2009 contient également des dispositions spécifiques pour les substances de base. Il s'agit de substances telles que les composants alimentaires habituellement utilisés à d'autres fins que la protection des végétaux, par exemple, le vinaigre. Ces substances sont principalement d'origine biologique ou naturelle et sont souvent utilisées dans l'agriculture biologique. Il existe actuellement 15 substances de base approuvées. La Commission et les États membres s'emploient à étendre le domaine d'application autorisé de ces substances. D'autres agents dits «de biocontrôle», tels que les insectes utiles ou les nématodes, peuvent être utilisés comme des techniques alternatives de lutte contre les ennemis des cultures. Ils sont exclus du champ d'application du règlement (CE) nº 1107/2009.



[53] Décision d'exécution de la Commission du 28 septembre 2016 relative à l'établissement d'un programme de travail pour l'évaluation des demandes de renouvellement des substances actives dont l'approbation expire en 2019, 2020 et 2021, conformément au règlement (CE) nº 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil (JO C 357 du 29.09.2016, p. 9 et 11).

[54] Règlement (UE) 2017/1432 du 7 août 2017 de la Commission du XXX modifiant le règlement (CE) nº 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques en ce qui concerne les critères d'approbation des substances actives à faible risque, JO L 205 du 8.8.2017, p. 59-62.

Graphique 2: augmentation du nombre de substances de substitution approuvées par l'UE

Enfin, par ses programmes de recherche et d'innovation, la Commission continue à soutenir un abondant corpus de recherches dans le domaine de la protection des végétaux afin de trouver de nouveaux produits à faible risque et de nouvelles techniques de contrôle biologique[55].

4. CONCLUSIONS

Depuis plus de vingt ans, l'Union européenne dispose d'une législation et de mesures de soutien importantes visant à garantir une utilisation réduite, plus précise et sans danger des pesticides dans l'agriculture. La directive offre la possibilité de réduire considérablement les risques liés à l'utilisation des pesticides. Toutefois, tant qu'elle ne sera pas appliquée plus rigoureusement par les États membres, ces améliorations seront limitées et elles ne suffiront certainement pas pour atteindre les avancées sur le plan de l'environnement et de la santé voulues par la directive. Des plans d'action nationaux assortis de cibles claires et mesurables peuvent permettre aux États membres de démontrer à leurs citoyens qu'ils mettent correctement en œuvre la directive, et même qu'ils vont au-delà de ses exigences en proposant des méthodes innovantes pour réduire les risques posés par les pesticides.

4.1 Plans d'action nationaux et mise en œuvre de la directive

Les PAN sont le moyen par lequel les États membres fixent les cibles et les actions nécessaires pour atteindre l'objectif de la directive. On peut considérer qu'ils représentent une avancée importante dans le sens d'une utilisation durable des pesticides. Les États membres s'emploient actuellement à réviser leurs premiers plans et le tableau complet de l'état d'avancement de la mise en œuvre ne sera clair qu'après le réexamen des plans.

Malgré ces progrès substantiels, le présent rapport conclut à l'existence d'importantes lacunes dans de nombreux domaines des plans, par exemple en ce qui concerne la pulvérisation aérienne, l'information du public, la collecte d'informations relatives aux cas d'empoisonnement et les mesures de protection du milieu aquatique. La lutte intégrée contre les ennemis des cultures est une pierre angulaire de la directive. Par conséquent, il est particulièrement préoccupant que les États membres n'aient pas encore fixé de cibles claires et qu'ils ne veillent pas à leur mise en œuvre, notamment en ce qui concerne un recours plus généralisé à des techniques de gestion des terres telles que la rotation des cultures. Les États membres doivent améliorer la qualité de leurs plans, en premier lieu en fixant des cibles et des indicateurs spécifiques et mesurables pour une stratégie à long terme visant à réduire les risques et les effets de l'utilisation des pesticides. Ces améliorations devraient figurer dans les plans d'action révisés, ce qui devrait permettre aux États membres de surveiller en permanence les progrès réalisés dans la mise en œuvre et d'ajuster au besoin leur stratégie.

La Commission a écrit aux États membres pour lesquels des omissions ont été constatées dans leurs plans ou dans la mise en œuvre de ceux-ci, afin de leur rappeler leurs obligations et

[55] Par exemple, les projets suivants du septième programme-cadre:
AGROCOS (http://cordis.europa.eu/project/rcn/94701_fr.html),
PURE (http://cordis.europa.eu/project/rcn/98869_fr.html),
CO-FREE (http://cordis.europa.eu/project/rcn/101750_fr.html),
BIOCOMES (http://cordis.europa.eu/project/rcn/111189_fr.html),
Prolarix (http://cordis.europa.eu/project/rcn/110948_fr.html).

l'importance de l'application de cette directive. En s'appuyant sur la série de six visites d'enquête effectuées dans les États membres en 2017, la Commission continuera à évaluer les PAN et à surveiller la mise en œuvre de la directive par les États membres au travers de ses audits, d'autres actions et des activités de suivi afin de garantir la réalisation des objectifs de la directive. Le cas échéant, la Commission envisagera des procédures en infraction.

4.2 Activités de la Commission à l'appui des États membres

Dans son rapport au Conseil, le groupe d'experts sur une protection phytosanitaire compatible avec le développement durable, créé sous la Présidence néerlandaise, a présenté un plan de mise en œuvre visant à accroître la disponibilité des produits phytopharmaceutiques à faible risque et à accélérer la mise en œuvre de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures dans les États membres[56]. Ce plan a été approuvé par le Conseil en juin 2016. L'une des actions complémentaires proposées prévoyait que la Commission transforme le site web existant consacré à la directive en un portail renvoyant aux informations pertinentes actuellement disponibles sur l'IPM au niveau de l'Union et des États membres. Les travaux sont déjà bien avancés sur ce point. Le prochain rapport de synthèse de la Commission sur la série de six missions d'enquête concernant la mise en œuvre de la directive sera également publié sur ce site.

Si les États membres disposent en général de systèmes pour collecter des informations sur les cas d'empoisonnement aigu par les pesticides, ils doivent néanmoins améliorer l'exactitude des données reçues. Les systèmes de collecte d'informations sur les cas d'empoisonnement chronique ne sont pas largement développés. Il est essentiel que les États membres développent et entretiennent un système de surveillance fonctionnel sur les cas d'empoisonnement par les pesticides dans un cadre professionnel, qui servira de base à des interventions préventives appropriées. La Commission finalisera les orientations relatives à la surveillance et à l'étude des effets de l'utilisation des pesticides sur la santé humaine et l'environnement d'ici la fin 2017. Elle examinera, avec les États membres, la manière dont ces systèmes peuvent être développés plus avant. La Commission envisagera également la mise en place de systèmes de collecte d'informations sur les cas suspectés d'empoisonnement dû à des pesticides visés à l'article 24, paragraphe 4, point b), du règlement (UE) 2017/625.

Dès que cette directive aura été mise en œuvre dans l'ensemble des États membres et que les obligations directement applicables aux agriculteurs auront été définies, la Commission s'attellera à la déclaration commune faite par le Parlement européen et le Conseil dans le règlement (UE) nº 1306/2013[57], qui invite la Commission à intégrer les parties pertinentes de la directive dans le système de conditionnalité. En outre, dans l'intervalle, la Commission assistera les États membres dans l'élaboration de méthodes visant à évaluer le respect des huit principes de l'IPM, en tenant compte de la diversité de l'agriculture de l'Union et du principe de subsidiarité.

---

[56] http://www.consilium.europa.eu/register/en/content/out/?&typ=ENTRY&i=ADV&DOC_ID=ST-10041-2016-ADD-1

[57] Règlement (UE) nº 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) nº 352/78, (CE) nº 165/94, (CE) nº 2799/98, (CE) nº 814/2000, (CE) nº 1290/2005 et (CE) nº 485/2008 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, pp. 549 à 607).

Afin de mesurer les progrès réalisés dans la réduction des risques et des effets néfastes de l'utilisation de pesticides sur la santé humaine et l'environnement, la Commission entamera les travaux avec les États membres, au second semestre 2017, en vue de parvenir à un consensus sur l'élaboration d'indicateurs de risques harmonisés.

La Commission continuera également de coopérer avec les États membres pour diffuser des exemples de bonnes pratiques de mise en œuvre au travers de groupes de travail et de formations, en donnant la priorité, dans le cadre du programme «Une meilleure formation pour des denrées alimentaires plus sûres», au renforcement de la capacité des États membres à mieux comprendre et mettre en œuvre les principes d'utilisation durable.

Après l'adoption des plans d'action nationaux révisés, la Commission produira, sur la base des informations actualisées dont elle disposera, un nouveau rapport qui permettra une évaluation plus complète de l'état de la mise en œuvre de la directive.