



Cour des comptes



Préservation de la biodiversité en milieu agricole

Examen de la politique wallonne d'utilisation durable des pesticides



Rapport de la Cour des comptes transmis au Parlement wallon
Bruxelles, avril 2025



Cour des comptes

Préservation de la biodiversité en milieu agricole

Examen de la politique wallonne d'utilisation durable des pesticides



Rapport adopté le 9 avril 2025 par la chambre française de la Cour des comptes

Préservation de la biodiversité en milieu agricole

Examen de la politique wallonne d'utilisation durable des pesticides

La préservation de la biodiversité en milieu agricole est une problématique transversale à de nombreuses politiques. Dans cet audit, la Cour des comptes s'est concentrée sur la politique d'utilisation durable des pesticides réglementée, au niveau européen, par le paquet pesticides adopté en 2009. La Cour a examiné dans quelle mesure la politique wallonne en la matière traduit les objectifs européens et si les plans wallons qui y contribuent sont mis en œuvre de manière efficace, coordonnée et ciblée. La Cour a également analysé les résultats des contrôles effectués en Région wallonne par les autorités compétentes.¹

Les compétences des différentes composantes de l'État belge en matière de pesticides sont fortement imbriquées. Il en résulte parfois un certain manque de clarté ainsi qu'un manque de cohérence de la politique, chaque entité ayant tendance à se retrancher sur ses propres compétences.

Alors que la disponibilité de données de qualité est un préalable à la conduite d'une politique publique, et que la politique de réduction des pesticides est en grande partie régionalisée, les données relatives aux ventes de pesticides ne sont disponibles qu'au niveau national. Cette situation résulte de la délivrance, par l'entité fédérale, des autorisations de mise sur le marché. Les quantités de substances actives vendues aux utilisateurs professionnels wallons, essentiellement des agriculteurs, sont donc inconnues, bien qu'une ventilation régionale de ces données nationales semble possible.

Les États membres doivent également transmettre périodiquement à Eurostat des statistiques sur les quantités utilisées de ces substances. Ces statistiques sont produites par les Régions, puis agrégées au niveau fédéral. En raison de leur incomplétude et de l'absence de standardisation, les données consignées par les agriculteurs dans leurs registres d'utilisation, dont la tenue est imposée par la réglementation européenne, ne sont pas exploitables en l'état actuel pour alimenter de telles statistiques.

Les quantités utilisées sont donc estimées par un moyen détourné, c'est-à-dire en collectant des informations additionnelles propres à la consommation des pesticides auprès des exploitations qui, sur une base volontaire, participent au « réseau d'information comptable agricole ». Les travaux scientifiques menés dans ce cadre semblent solides, mais la qualité des extrapolations reste tributaire de la qualité des données de l'échantillon. Bien que contrôlées, ces données présentent plusieurs faiblesses. En particulier, leur variabilité et leur faible nombre peuvent parfois engendrer des marges d'erreur relativement grandes. C'est le cas pour la culture de la pomme de terre, laquelle consomme de loin le plus de pesticides, à l'hectare et au total.

Ces estimations peuvent donc renseigner une tendance à moyen et long terme mais, compte tenu de l'ampleur de l'intervalle de confiance², leur niveau de précision est insuffisant pour évaluer les effets des différentes mesures adoptées, et donc alimenter la conception et l'évaluation de la politique. En Région wallonne, les quantités utilisées estimées sur cette base sont globalement stables depuis 2004.

¹ C'est-à-dire l'Afsca pour le niveau fédéral et le département de la police et des contrôles du SPW ARNE au niveau wallon ou, dans le cadre de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures, des organismes indépendants externes.

² Dans lequel se situe la véritable valeur des quantités utilisées avec 95 % de chances.

De manière générale, le manque de données fiables, en particulier sur l'utilisation de produits phyto-pharmaceutiques (PPP), est pointé comme un écueil majeur de la politique de l'Union européenne en matière de pesticides. C'est la raison pour laquelle la réglementation européenne imposera, à partir du 1^{er} janvier 2026, la tenue d'un registre d'utilisation électronique par les utilisateurs professionnels, pour « fournir des statistiques annuelles de qualité élevée ». Cette date d'entrée en vigueur a été choisie pour permettre aux États membres et aux Régions de s'y préparer. La Région wallonne teste actuellement un registre d'utilisation électronique d'abord dans le domaine ornemental et ensuite dans les autres secteurs professionnels agricoles. Toutefois, la mise en place d'un outil centralisé de collecte et d'exploitation des données enregistrées à des fins statistiques, de contrôle ou de pilotage de la politique n'est pas envisagée à ce stade. L'administration relève que l'obligation européenne ne porte strictement que sur l'enregistrement électronique des données.

Le pilotage d'une politique de réduction des pesticides ne pourrait toutefois uniquement reposer sur un suivi des quantités vendues ou utilisées. En effet, il faut également tenir compte de la puissance de ces substances. Ainsi, si l'on remplace une substance à risque élevé par plusieurs substances à faible risque, une augmentation des quantités de pesticides vendues ou utilisées pourrait en résulter, même si le risque global diminue, et inversement. Une approche en termes de risques, dans un contexte d'exposition donné, pour la santé et pour les écosystèmes, c'est-à-dire pour les autres êtres vivants et leurs habitats, est donc complémentaire et indispensable. La stabilité des estimations des quantités utilisées en Région wallonne depuis 2004 n'informe donc pas sur l'évolution du risque subi durant cette période, ni sur son niveau actuel.

Depuis 2019, les États membres doivent suivre deux indicateurs de risques harmonisés pour les pesticides, mais ceux-ci présentent des limites et sont calculés uniquement au niveau national en Belgique. En Wallonie, plusieurs indicateurs ont été abandonnés en raison de leur complexité ou leur manque de pertinence. Un nouvel indice global reposant également sur des estimations de quantités utilisées, est en développement et devrait être opérationnel à l'automne 2025.

La gestion des risques devrait à tout le moins cibler les substances les plus nocives. La réglementation wallonne impose à cet effet de développer des indicateurs visant à surveiller l'application de pesticides contenant des substances actives dites « particulièrement préoccupantes ». Même si cette notion n'y est pas définie, il s'agit de substances dangereuses, telles que les substances qualifiées de « candidates à la substitution » par la législation européenne. Ces indicateurs ne sont cependant pas mis en œuvre.

Dès lors que des indicateurs de risques pertinents et fiables font toujours défaut, plus de 10 ans après la transposition en droit wallon de la directive pesticides, le niveau de risque actuel, de même que son évolution, restent donc inconnus.

D'autres substances seraient également susceptibles d'être intégrées dans un suivi rapproché. Ainsi, 31 substances actives de pesticides autorisées actuellement en Belgique sont reconnues comme composés Pfas et 12 d'entre elles font l'objet d'un suivi depuis 2020 dans le cadre du réseau de surveillance des eaux de surface. Elles y sont toutes détectées à des degrés divers. La concentration admissible de ces substances est cependant encore peu normée officiellement. D'autres substances actives, présentant un risque particulier pour l'environnement et la biodiversité, telles que les substances à risques pour les pollinisateurs, ne font pas l'objet d'un suivi particulier.

Bien que l'évaluation des risques liés à l'utilisation des pesticides en Région wallonne soit lacunaire, l'état toujours préoccupant de la biodiversité tend à montrer que le risque pour l'environnement, résultant entre autres de l'utilisation de ces substances, n'a pas décru.

Malgré l'ambition affichée, les objectifs du 3^e programme wallon de réduction des pesticides (PWRP₃), visant à réduire de 50 % l'empreinte des pesticides, n'ont guère de portée. En raison de l'abandon du projet de règlement européen SUR (*Sustainable Use Regulation*) en 2024, les cibles belges discutées dans ce cadre n'ont pas été adoptées, et elles n'ont pas davantage été déclinées en cibles régionales. De plus, la réduction de 50 % de l'empreinte n'est pas définie ni assortie d'indicateurs de mesure. Cet objectif est donc à ce stade inopérant.

Le PWRP₃ comporte de nombreuses autres lacunes. Ses objectifs stratégiques et opérationnels ne sont pas SMART ; il ne définit pas clairement la trajectoire à suivre pour atteindre l'objectif de résultat qu'il se fixe ; il ne fournit pas de jalon intermédiaire à l'échéance du programme (2027), et aucune priorité n'est fixée que ce soit en termes de substance active, de culture, de région agricole, etc. L'efficacité des mesures est en outre bien souvent inconnue et rares sont donc les mesures/actions du PWRP₃ à être dotées d'un indicateur de résultat. Ce constat vaut également pour les mesures du plan stratégique PAC qui concourent à l'objectif de réduction de l'utilisation des pesticides.

Au niveau wallon, différents instruments de planification peuvent concourir à la réduction de l'utilisation des pesticides : outre le PWRP₃ et le plan stratégique PAC, il faut également mentionner les plans de gestion des districts hydrographiques 2022-2027, et le plan de développement de la production biologique. Même s'il existe une certaine forme de dialogue entre les différents plans stratégiques concourant aux objectifs de réduction, en particulier au moment de leur élaboration (trois de ces plans ayant été adoptés dans une même fenêtre de temps), leur lecture ne permet pas de dégager une vision claire, cohérente et exhaustive, de la politique de réduction des pesticides. À titre d'exemple, la hauteur de la contribution de l'agriculture biologique à cet objectif n'apparaît pas. La logique d'intervention de cette politique est donc diluée, mais n'est pas explicitée. Le fait qu'il s'agisse d'une politique environnementale mise en œuvre, en grande partie, par des mesures agricoles, est susceptible de faire intervenir des ministres distincts de l'Environnement et de l'Agriculture, et donc provoquer des faiblesses en termes de coordination et d'intégration.

Outre ce manque de lisibilité, l'efficacité de la politique est encore amoindrie par d'autres facteurs :

- L'application des mesures de restriction et d'interdiction d'usage des pesticides est contrariée par divers problèmes juridiques et politiques.
- L'apport des travaux scientifiques commandés par la Région wallonne en matière de réduction des pesticides ne transparaît pas clairement à ce stade.
- Le manque à gagner qu'entraînent certaines mesures n'est pas nécessairement compensé financièrement, ce qui réduit leur caractère incitatif.
- La contrôlabilité de l'utilisation des pesticides est limitée, avec des difficultés à vérifier le respect des zones tampons et des normes d'utilisation.

La qualité des contrôles réalisés n'a pas été examinée dans le cadre de cet audit. Il importe néanmoins de souligner que ceux qui ont été effectués affichent tous des taux de conformité globalement élevés, voire très élevés. Ces contrôles ont été réalisés tant par l'administration wallonne, que par l'Afsca ou les organismes de contrôle indépendants dans le cadre de la lutte intégrée, et ont porté sur le respect des obligations en matière documentaire (registre d'utilisation), des doses appliquées, des zones tampons, du couvert végétal permanent, des principes de la lutte intégrée, des conditions de l'éco-régime réduction d'intrants. Compte tenu des limites inhérentes à la nature du contrôle, il faut donc relever que, dans l'ensemble, les agriculteurs respectent la réglementation qui encadre l'utilisation des pesticides.

Il se peut donc que les dommages causés à l'environnement ne résultent pas tant de l'adoption de comportements irréguliers de la part des agriculteurs, que d'une prise en compte insuffisante, au niveau politique, des risques avérés ou potentiels que ces substances font peser sur l'environnement et la santé, dans un contexte caractérisé par la prévalence d'un mode de production intensif sur un territoire relativement exigu. L'enjeu consiste donc, comme le montrent les travaux scientifiques, à rééquilibrer, en priorité dans les zones les plus touchées, les différents modes de production selon leur consommation de pesticides (conventionnel non économe, peu économe, économe, très économe, et en agriculture biologique/agroécologie).

Chapitre 1

Introduction 8

- 1.1 Contexte 8
- 1.2 Périmètre et thèmes de l'audit 11
- 1.3 Méthode d'audit et calendrier 13

Chapitre 2

Cadre légal et objectifs 14

- 2.1 Au niveau de l'ONU 14
 - 2.1.1 Cadre mondial de Kunming-Montréal 14
 - 2.1.2 Programme de développement durable à l'horizon 2030 14
- 2.2 Au niveau de l'Union européenne 14
- 2.3 Au niveau belge 16
- 2.4 Au niveau wallon 16

Chapitre 3

Disponibilité et collecte des données de vente et d'utilisation 19

- 3.1 Données de vente 19
 - 3.1.1 Cadre normatif européen 19
 - 3.1.2 Données de vente régionales 20
 - 3.1.3 Autorisations d'urgence 22
- 3.2 Données d'utilisation 22
 - 3.2.1 Cadre normatif européen 22
 - 3.2.2 Registres d'utilisation papier 23
 - 3.2.3 Estimation à partir du réseau d'information comptable agricole (Rica) 24
 - 3.2.4 Registres d'utilisation électroniques 26
 - 3.2.5 Contrôles de l'utilisation des pesticides 28

Chapitre 4

Indicateurs 31

- 4.1 Indicateurs de risque 31
 - 4.1.1 Au niveau européen et belge 32
 - 4.1.2 Au niveau wallon 37
- 4.2 Indicateurs sur l'utilisation des substances actives particulièrement préoccupantes 39
- 4.3 Indicateur dans le cadre de la PAC 41

Chapitre 5

Planification et efficacité des mesures 42

- 5.1 Stratégie d'intervention 42
- 5.2 Objectifs et priorités fixés 45
- 5.3 Efficacité des mesures 50
 - 5.3.1 Appréciation générale 50
 - 5.3.2 Mesures de restriction voire d'interdiction d'usage des pesticides 53
 - 5.3.3 Lutte intégrée contre les ennemis des cultures 63
 - 5.3.4 Éco-régime réduction d'intrants 68

Chapitre 6

Conclusions et recommandations	72
--------------------------------	----

6.1 Conclusions	72
-----------------	----

6.2 Tableau des recommandations	77
---------------------------------	----

Annexes

Annexe 1	Réponse de la ministre de l'Agriculture et de la Ruralité, en charge de la Forêt, de la Nature, de la Chasse et de la Pêche	80
Annexe 2	Réponse du ministre de la Santé, de l'Environnement, de l'Action sociale, du Handicap, de la Lutte contre la pauvreté, de l'Égalité des chances, des Droits des femmes et des Familles	93
Annexe 3	Évolutions possibles des conditions de vie climatiques acceptables pour les espèces	95
Annexe 4	Objectifs stratégiques et opérationnels du PWRP ₃	96
Annexe 5	Contribution de la Région aux objectifs de l'UE à l'horizon 2030 en matière de réduction des pesticides chimiques et des risques associés	97
Annexe 6	Typologie des modes de production agricoles en fonction de leur consommation d'intrants pour la filière de la pomme de terre, et évolution de leurs poids respectifs dans différents scénarii de transition	99

Chapitre 1

Introduction

1.1 Contexte

Le terme «biodiversité» désigne la diversité des formes de vie sur terre. Elle englobe les espèces animales, végétales, les champignons et micro-organismes, mais aussi leurs gènes et les écosystèmes dans lesquels elles évoluent. Il est également fréquent de distinguer la biodiversité «ordinaire» (espèces communes et courantes d'un écosystème) de la biodiversité «extraordinaire» (espèces rares, endémiques ou menacées d'extinction), ce deuxième type faisant souvent l'objet de mesures spécifiques de protection et de restauration.

La biodiversité, ordinaire et extraordinaire, constitue une richesse patrimoniale intrinsèque. De plus, elle rend de nombreux «services écosystémiques» à nos sociétés, à savoir des services de production (fourniture d'aliments, de combustibles et de matériaux), des services de régulation (épuration de l'air et de l'eau, protection contre l'érosion et les inondations, pollinisation, etc.) et des services culturels (patrimoine, loisirs en plein air, etc.). Les plus grands secteurs économiques (la construction, l'agriculture et l'industrie des denrées alimentaires et des boissons) sont par conséquent tous dépendants de la nature. Une recherche de la Banque centrale européenne³, publiée en 2023, a ainsi mesuré qu'environ 72 % des sociétés non financières de la zone euro sont fortement dépendantes d'au moins un service écosystémique⁴.

L'état de conservation de la biodiversité, tant ordinaire qu'extraordinaire, est cependant (très) préoccupant dans l'Union européenne⁵.

En Région wallonne, pour ce qui concerne la biodiversité extraordinaire, 40 espèces d'intérêt communautaire⁶ sur les 56 que compte la région biogéographique atlantique (nord du sillon Sambre-et-Meuse), soit 71 %, étaient dans un état de conservation défavorable durant la période 2013-2018⁷. En région biogéographique continentale (sud du sillon Sambre-et-Meuse), 52 espèces d'intérêt communautaire sur les 72 qui y sont présentes, soit 72 %, étaient dans un état défavorable sur la même période. Par comparaison avec la période 2007-2012, le nombre global d'espèces dans un état de conservation défavorable a augmenté.

3 Banque centrale européenne, *Living in a world of disappearing nature: physical risk and the implications for financial stability*, Occasional Paper Series, n° 333, 2023, 54 p., [ecb.europa.eu](https://www.ecb.europa.eu).

4 La Banque centrale européenne a publié un guide sur les risques liés au changement climatique et à l'environnement : bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.202011finalguideonclimate-relatedandenvironmentalrisks-58213f6564.en.pdf.

Voir également sur ce sujet le discours d'un membre du directoire de la Banque centrale européenne prononcé le 19 novembre 2024 lors d'un forum sur la finance verte : [ecb.europa.eu/press/key/date/2024/html/ecb.sp241119~3eeb812c74.fr.html](https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2024/html/ecb.sp241119~3eeb812c74.fr.html).

5 Pour ce qui concerne la biodiversité extraordinaire, voir par exemple le considérant 12 du règlement du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2024 relatif à la restauration de la nature qui relève que : « *Le rapport de la Commission du 15 octobre 2020 sur l'état de conservation de la nature dans l'Union européenne [...] a noté que l'Union n'a pas encore réussi à enrayer le déclin des espèces et des types d'habitats protégés dont l'état de conservation est préoccupant dans l'Union.* »

6 Espèces protégées par la directive européenne 92/43/CEE « Habitats-Faune-Flore ».

7 Le prochain rapportage au titre de l'article 17 de la directive 92/43/CEE « Habitats-Faune-Flore », portant sur la période de 2019 à 2024, devrait être effectué dans le courant de l'année 2025.

En ce qui concerne les habitats d'intérêt communautaire⁸, qui couvrent une superficie équivalant à environ 12 % de la Wallonie, ils sont, pour plus de 95 %, dans un état défavorable durant cette même période.

L'agriculture est désignée comme une des catégories de pressions ayant le plus d'impact sur la biodiversité extraordinaire (habitats et espèces d'intérêt communautaire).⁹⁻¹⁰

La biodiversité « ordinaire » associée au milieu agricole est également en déclin¹¹, plus particulièrement au nord du sillon Sambre-et-Meuse qui est marqué par une agriculture plus intensive mais aussi par une plus grande artificialisation des terres. Ce constat concerne les habitats et espèces associés aux milieux agricoles ainsi que l'état biologique des masses d'eaux de surface.

Selon l'indicateur *Farm Bird Index*, c'est dans les milieux agricoles que l'avifaune présente la diminution la plus flagrante. Les espèces associées aux milieux agricoles ont perdu en moyenne plus de la moitié de leurs effectifs (-59 %) entre 1990 et 2020, au rythme moyen de 2,9 % par an¹²⁻¹³. Ce déclin concerne autant les espèces liées aux grandes cultures que les espèces associées aux prairies.

Concernant les plantes messicoles, 75 des 119 espèces de fleurs des moissons connues chez nous, soit environ 60 % d'entre elles, sont menacées ou disparues. Les messicoles représentent 15 % de la totalité des espèces végétales menacées ou disparues aujourd'hui en Wallonie. Cela a des répercussions sur les populations d'abeilles qui assurent la pollinisation d'environ 75 % des espèces de plantes, cultures y comprises.

Le suivi des populations de lièvres indique également que la dégradation des habitats agricoles en zone de grandes cultures se confirme depuis 15 ans.

L'activité agricole a une incidence d'autant plus grande sur la biodiversité qu'en Région wallonne, elle occupe une part considérable du territoire (avec toutefois des disparités entre régions biogéographiques) : la « superficie agricole utilisée » (SAU) représente 44 % de la superficie totale de la Région wallonne, soit 740.623 ha en 2021.

8 Les types d'habitat d'intérêt communautaire des régions biogéographiques atlantique et continentale sont au nombre, respectivement, de 28 et 41.

9 De manière générale, les cinq causes principales de l'appauvrissement de la biodiversité identifiées par la Plate-forme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques sont les changements dans l'utilisation des terres et de la mer, la surexploitation, le changement climatique, la pollution et les espèces exotiques envahissantes.

10 Voir le site consacré à la synthèse et à la diffusion de l'information environnementale disponible en Wallonie : etat.environnement.wallonie.be/home.html.

11 En 2020, la Cour des comptes européenne a également publié un rapport spécial qui démontre que la contribution de la PAC n'a pas permis d'enrayer le déclin de la biodiversité en terres agricoles.

12 Alors qu'en 40 ans, les effectifs totaux (nombre absolu d'oiseaux, toutes espèces confondues) semblent avoir diminué d'environ 10 %.

13 À titre de comparaison, les effectifs des espèces d'oiseaux communs strictement associées aux milieux forestiers ont montré une diminution globale de 29 % sur la même période.

La biodiversité des sols agricoles est principalement affectée, d'une part, par une réduction des ressources alimentaires (grains, insectes, micromammifères, etc.) liée aux pratiques agricoles intensives et à l'usage de pesticides¹⁴ (herbicides, fongicides, insecticides) et, d'autre part, par une dégradation ou une perte d'habitats des espèces liée à l'augmentation de la taille des parcelles et à la diminution des éléments topographiques structurants du paysage (haies, mares, etc.).

L'agriculture intensive affecte également la biodiversité du milieu aquatique. La pollution aux nitrates entraîne une eutrophisation des eaux de surface (prolifération d'algues et diminution de la concentration en oxygène) et celle aux pesticides s'avère toxique pour les organismes aquatiques et perturbe les chaînes alimentaires. Les transferts de polluants vers les eaux de surface et souterraines s'opèrent via le lessivage ou l'érosion des surfaces traitées. La dérive des pesticides constitue quant à elle une perte de polluants vers l'environnement liée aux conditions météorologiques ou techniques.

Cette tendance à la dégradation de la biodiversité risque d'être encore amplifiée par le changement climatique qui va probablement affecter, de manière significative, la proportion d'espèces végétales et animales de nos contrées (en particulier les insectes) vivant encore dans des conditions climatiques qui leur conviennent (voir l'annexe 3).¹⁵

La dégradation de la biodiversité pourrait donc engendrer des coûts économiques et sociaux particulièrement élevés.

À titre d'exemple, une analyse d'impact de la Commission européenne réalisée en 2022 mettait en exergue que « l'impact économique de la détérioration (continue) des services éco-systémiques et de la biodiversité est impossible à quantifier mais qu'il serait très élevé si l'incapacité à inverser cette tendance conduisait à un effondrement du système »¹⁶. L'étude précitée de la Banque centrale européenne relève quant à elle qu'une dégradation des services écosystémiques engendrerait des problèmes économiques critiques pour les très nombreuses sociétés non financières qui en dépendent, mais aussi pour la société dans son ensemble (impact sur les paramètres macro-économiques).

Pour ce qui concerne le secteur agricole, ce déclin, en réduisant les rendements agricoles¹⁷, est également susceptible de contribuer à la crise économique et sociale qu'il traverse dans l'Union européenne et ailleurs.

À l'inverse, selon une analyse d'impact de la Commission européenne, chaque euro dépensé pour la restauration de la nature rapporterait entre 8 et 38 euros.¹⁸

¹⁴ Voir Commission européenne, *Impact assessment report accompanying the document "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the sustainable use of plant protection products and amending Regulation (EU) 2021/2115*, Commission staff working document, *SWD 170 final (2022)*, p. 32: "While the current negative trends are not solely attributable to use of pesticides for plant protection, it is one of the environmental pressures contributing to a decline in biodiversity, soil quality, pollinators, and water quality".

¹⁵ À l'inverse, le considérant 54 du règlement du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2024 relatif à la restauration de la nature souligne que « les écosystèmes agricoles riches en biodiversité augmentent également la résilience de l'agriculture face au changement climatique et aux risques environnementaux [...] ».

¹⁶ Commission européenne, *Impact assessment report accompanying the document "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the sustainable use of plant protection products and amending Regulation (EU) 2021/2115*, Commission staff working document, *SWD 170 final (2022)*, eur-lex.europa.eu.

¹⁷ En raison d'une perte de pollinisateurs, d'une perte de fertilité des sols, d'une moindre régulation des populations de ravageurs, d'une moindre résilience des variétés de plantes en raison d'une moindre diversité génétique, etc.

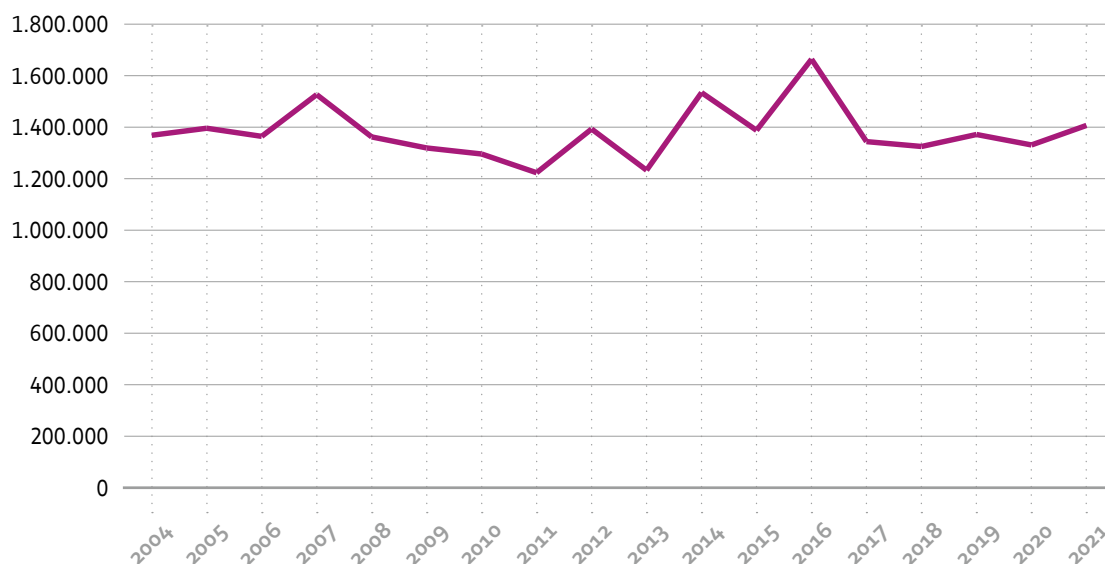
¹⁸ Commission européenne, *Encourager la restauration de la nature par les communautés avec LEADER*, page consultée en janvier 2025, eu-cap-network.ec.europa.eu.

1.2 Périmètre et thèmes de l'audit

En vertu du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, celle-ci est compétente en matière de préservation, de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, ainsi que d'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles. Les politiques menées par les États membres dans ces matières, en particulier pour la préservation et la restauration de la biodiversité en milieu agricole, sont donc conditionnées par de multiples directives et règlements européens¹⁹.

Dans ce rapport, la Cour des comptes s'est plus spécifiquement concentrée sur la politique wallonne menée en matière d'utilisation durable des pesticides. Les quantités estimées de produits phytopharmaceutiques (PPP) ou pesticides utilisées en Région wallonne sont globalement stables depuis une vingtaine d'années.

Figure 1 – Quantités totales estimées de substances actives de pesticides utilisées en Région wallonne pour les 17 principales cultures de 2004 à 2021



Source : SPW ARNE sur la base des informations de l'ASBL Corder

Au niveau européen, le cadre en vigueur en matière de pesticides (désigné sous le vocable de « paquet pesticides »), applicable aux différentes entités de l'État belge, est essentiellement²⁰ composé de trois textes législatifs :

- la directive 2009/128/CE sur une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable (ci-après « directive pesticides »), dont l'objectif est de réduire les risques pour l'environnement et la santé tout en maintenant la productivité des cultures et en améliorant les contrôles de l'utilisation et de la distribution des pesticides ;
- le règlement (CE) n° 1107/2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques ;
- le règlement (CE) n° 1185/2009 relatif aux statistiques sur les pesticides, abrogé le 1^{er} janvier 2025 par le règlement (UE) 2022/2379 relatif aux statistiques sur les intrants et les produits agricoles.

¹⁹ Nous pouvons citer la législation relative à la conservation des habitats naturels et de la faune, de la flore et des oiseaux sauvages (Natura 2000), à la politique de l'eau, à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, à la pollution par les nitrates, à l'agriculture biologique et à la politique agricole commune.

²⁰ Outre ces trois textes principaux, le paquet pesticides comprend également la directive 2009/127/CE en ce qui concerne les machines destinées à l'application des pesticides.

La directive pesticides instaure des plans nationaux et régionaux de réduction des pesticides et impose aux États membres d'adopter diverses mesures, comme des mesures de protection aquatique, des mesures d'interdiction ou de restriction d'usage ciblées dans certaines zones spécifiques, ou encore le respect des principes de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures. Cette directive fournit la trame principale du présent rapport, d'où l'allusion qui y est faite dans l'intitulé de la politique audité (politique d'utilisation durable des pesticides).

Des obligations en matière de collecte de données (enregistrement des données de vente et d'utilisation des pesticides), de statistiques, de calcul d'indicateurs et de mise en évidence de tendance d'utilisation, sont également imposées par ce paquet pesticides.

Dans un cycle PDCA (Plan-Do-Check-Act), la collecte et l'analyse de données, éventuellement au moyen de statistiques ou d'indicateurs, est une étape indispensable à la compréhension du contexte et des causes sous-jacentes à un problème identifié. Cette étape est donc préalable à l'élaboration d'un plan d'actions.

Dans la structure du présent rapport, les aspects relatifs à la disponibilité et la qualité des données seront donc traités en premier lieu, avant l'examen de la qualité des plans de réduction et de l'efficacité des mesures. Les mesures examinées découlent de la directive pesticides, à l'exception de l'éco-régime réduction d'intrants qui émane de la politique agricole commune (PAC).

Compte tenu de la structure de l'État fédéral belge, les compétences qui résultent du paquet pesticides sont réparties mais aussi parfois partagées entre les entités fédérale et fédérées. Même si le présent audit ne porte que sur la Région wallonne, sa réalisation a donc nécessité d'avoir une vue d'ensemble de la politique.

Au niveau régional wallon, la politique en matière d'utilisation durable des pesticides est mise en œuvre par diverses entités²¹ du service public de Wallonie Agriculture, Ressources naturelles et Environnement (SPW ARNE). D'autres acteurs externes à l'administration interviennent également dans la conception et/ou la mise en œuvre de la politique tels que l'ASBL Corder (Coordination recherche et développement rural) ou des centres de recherche académiques.

L'audit examine dans quelle mesure les plans wallons de réduction des pesticides traduisent les objectifs européens en la matière. Il vérifie également si ces plans sont conçus et mis en œuvre de manière efficace, ciblée et coordonnée, et analyse la nature et les résultats des contrôles effectués (et non la qualité de ceux-ci).

Dans la suite du rapport, le sens donné au terme « pesticide » équivaut à celui de « produit phytopharmaceutique »²².

²¹ À savoir, la cellule Intégration agriculture-environnement du département de l'environnement et de l'eau; la direction de l'analyse économique agricole du département de l'étude du milieu et agricole; la direction de la politique agricole du département des politiques européennes et des accords internationaux; la direction des eaux de surface du département de l'environnement et de l'eau; la direction de la qualité et du bien-être animal, du département du développement, de la ruralité et des cours d'eau et du bien-être animal, et le département de la police et des contrôles.

²² Formellement, la notion de pesticide englobe à la fois celles de produit phytopharmaceutique et de biocide.

Enfin, ce rapport est le premier volet d'un diptyque consacré à la préservation de la biodiversité en milieu agricole. Un second rapport se penchera plus spécifiquement sur la biodiversité aquatique des masses d'eau de surface. La législation européenne de référence en la matière est la directive 2000/60/CE – cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (directive-cadre sur l'eau). Celle-ci impose l'atteinte du bon état (écologique et chimique) des masses d'eau de surface, au moyen des plans de gestion des districts hydrographiques. Les bases légales et les plans diffèrent donc pour les thématiques « eau » et « pesticides », mais bien que distinctes, celles-ci sont néanmoins étroitement liées. Par exemple, la directive pesticides comporte, comme mentionné supra, des dispositions relatives à la protection du milieu aquatique, ou des mesures d'interdiction ou de restriction d'usage des pesticides dans des zones protégées, elles-mêmes définies par la directive-cadre sur l'eau.

1.3 Méthode d'audit et calendrier

Pour ce qui concerne le volet pesticides de cet audit transversal, les travaux ont d'abord consisté en l'analyse de la législation européenne (paquet pesticides) mais également des stratégies adoptées dans la foulée du Pacte vert, dont la stratégie « De la ferme à la table ». Les législations fédérale et wallonne ainsi que les outils de planification wallons (programmes successifs de réduction des pesticides et plan stratégique relevant de la politique agricole commune [PAC]), ont également fait l'objet d'un examen approfondi. Ces travaux ont été enrichis par la consultation de la littérature scientifique ainsi que par les publications des organes consultatifs et de diverses parties prenantes.

Cette analyse documentaire a donné lieu à l'envoi de questionnaires écrits à la personne référente désignée par le SPW ARNE, celle-ci se chargeant d'orienter les questions vers les interlocuteurs appropriés dans et en dehors de l'administration. À la suite du traitement de ces réponses, des entretiens approfondis ont également été menés avec des fonctionnaires dirigeants des directions concernées.

La Cour des comptes a également pu compter sur la collaboration du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement (SPF SPSCAE), ainsi que de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (Afsca), qui, bien que n'étant pas audités, ont fourni des informations sur des aspects relevant des compétences fédérales mais affectant le pilotage de la politique wallonne.

L'annonce d'un audit transversal relatif à la conservation et la restauration de la biodiversité en milieu agricole a été effectuée par lettre du 23 mai 2023 au vice-président du gouvernement wallon et ministre en charge de l'Économie, du Commerce extérieur, de la Recherche et de l'Innovation, du Numérique, de l'Aménagement du territoire, de l'Agriculture, de l'IFAPME et des Centres de compétences, ainsi qu'à la ministre de l'Environnement, de la Nature, de la Forêt, de la Ruralité et du Bien-être animal.

Les travaux d'audit se sont déroulés de novembre 2023 à juin 2024. Des compléments d'information ont été recueillis auprès des responsables concernés jusqu'en octobre 2024. Le projet de rapport a été transmis le 4 février 2025, pour contradiction, à la ministre de l'Agriculture, au ministre de l'Environnement, et à la directrice générale du SPW ARNE, qui ont transmis leurs commentaires et observations dans le délai imparti d'un mois.

Les éléments de réponse jugés pertinents sont intégrés dans le rapport. Les réponses ministérielles figurent en annexes.

Chapitre 2

Cadre légal et objectifs

2.1 Au niveau de l'ONU

2.1.1 Cadre mondial de Kunming-Montréal

La convention des Nations Unies sur la diversité biologique a été adoptée lors du sommet de Rio en 1992, en même temps que la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. La 15^e conférence des parties à cette convention (COP15), qui s'est tenue à Montréal en décembre 2022, a abouti à l'adoption d'un nouveau cadre mondial ambitieux pour la préservation de la biodiversité pour l'après-2020, ce nouveau cadre succédant aux objectifs d'Aichi pour la biodiversité, adoptés en 2010.

L'utilisation des pesticides est directement visée par l'accord-cadre de Kunming-Montréal, auquel la Belgique a souscrit. Celui-ci prévoit en effet de réduire les risques liés à la pollution et les incidences négatives de la pollution provenant de toutes les sources d'ici à 2030 en réduisant au moins de moitié les risques globaux liés aux pesticides et aux produits chimiques particulièrement dangereux, notamment grâce à des mesures intégrées de contrôle des ravageurs²³, sur la base de données scientifiques, en tenant compte des questions de sécurité alimentaire et de moyens d'existence des producteurs.

2.1.2 Programme de développement durable à l'horizon 2030

Le programme 2030 des Nations unies ne comporte pas d'objectifs de développement durable (ODD) directement en rapport avec la réduction de l'utilisation des pesticides. Cependant, la cible 4 de l'objectif 2 («*promouvoir une agriculture durable*») prévoit, d'ici à 2030, d'assurer la viabilité des systèmes de production alimentaire et de mettre en œuvre des pratiques agricoles résilientes qui contribuent à la préservation des écosystèmes et améliorent progressivement la qualité des terres et des sols. Le Bureau fédéral du plan évalue l'atteinte de cet objectif 2 au moyen, notamment, d'un indicateur de réduction des risques liés à l'utilisation des pesticides (voir le [point 4.1.1.1](#)).

2.2 Au niveau de l'Union européenne

La directive pesticides, adoptée en 2009, vise une utilisation durable des pesticides. Même si elle ne définit pas ce qu'est précisément une utilisation «durable», elle impose aux États membres d'adopter des objectifs quantitatifs de réduction des risques, mais aussi des objectifs de réduction de l'utilisation des pesticides, donc des quantités utilisées, notamment si la réduction de l'utilisation est un moyen approprié d'obtenir une réduction du risque. Elle dispose que ces objectifs peuvent être intermédiaires ou finaux, et que les États membres emploient tous les moyens nécessaires conçus pour atteindre ces objectifs. La directive pesticides établit donc une obligation de moyen et non de résultat.

²³ La lutte intégrée contre les ennemis des cultures est examinée au [point 5.3.3](#).

L'adoption de diverses réglementations européennes, dont le paquet pesticides, n'ayant pas permis d'inverser le déclin persistant de la biodiversité, un besoin d'intensifier les efforts entrepris s'est donc manifesté. Le Pacte vert pour l'Europe, présenté par la Commission européenne le 11 décembre 2019, entend répondre à cette préoccupation et énonce que «*toutes les politiques de l'UE devraient contribuer à la préservation et à la restauration du capital naturel de l'Europe*»²⁴.

Dans la foulée du Pacte vert, la Commission européenne a élaboré diverses stratégies visant directement ou indirectement le rétablissement de la biodiversité, telles que les stratégies en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 et «*De la ferme à la table*» (toutes deux présentées le 20 mai 2020).

Ces stratégies fixent, en matière de pesticides, des objectifs en ligne avec ceux de l'accord mondial de Kunming-Montréal. Ainsi, la stratégie «*De la ferme à la table*» prévoit que la Commission prendra des mesures supplémentaires pour «*réduire l'utilisation et le risque globaux des pesticides chimiques de 50 % et l'utilisation des pesticides plus dangereux²⁵ de 50 % d'ici à 2030*».²⁶

Le Parlement européen a également invité la Commission «*à adopter une nouvelle approche face à la crise mondiale de la biodiversité*»²⁷. Dans sa résolution du 12 février 2019 sur la mise en œuvre de la directive pesticides, celui-ci a invité les États membres à reconnaître que l'Union doit agir sans attendre pour passer à une utilisation plus durable des pesticides et souligne qu'«*une action rapide est essentielle*». Dans sa résolution du 9 juin 2021 sur la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, il a salué les objectifs de la stratégie «*De la ferme à la table*» et indiqué qu'ils devaient être inscrits dans la législation.

La Commission a par conséquent élaboré une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil²⁸ (ci-après règlement SUR pour «*Sustainable Use Regulation*»²⁹) visant à remplacer la directive pesticides et à rendre contraignants les objectifs fixés par la stratégie «*De la ferme à la table*» en matière d'utilisation des pesticides. La Commission européenne a déposé un texte législatif en ce sens le 22 juin 2022, qu'elle a finalement retiré le 6 février 2024, pour différentes raisons³⁰. Le fait que ce processus législatif n'ait pas abouti ne signifie pas que les problèmes environnementaux, sociaux et économiques sous-jacents aient cessé d'exister.

Le cadre législatif communautaire en vigueur est donc toujours constitué du paquet pesticides. Les objectifs de la stratégie «*De la ferme à la table*» n'étant pas inscrits dans un texte réglementaire, ils demeurent indicatifs.

²⁴ Voir Commission européenne et Parlement européen, Le pacte vert pour l'Europe, communication au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, 11 décembre 2019, [COM\(2019\) 640 final](#), 28 p., [eur-lex.europa.eu](#).

²⁵ Il s'agit des pesticides contenant des substances actives qui satisfont aux critères d'exclusion énoncés aux points 3.6.2 à 3.6.5 et 3.8.2 de l'annexe II du règlement (CE) n° 1107/2009 ou sont considérés comme des substances dont la substitution est envisagée conformément aux critères énoncés au point 4 de ladite annexe.

²⁶ Cet objectif figure également parmi les objectifs «*zéro pollution*» du plan d'action de l'UE «*Vers une pollution zéro dans l'air, l'eau et les sols*», adopté le 12 mai 2021.

²⁷ Voir Parlement européen, *Résolution sur la 15^e réunion de la conférence des parties (COP15) à la convention sur la diversité biologique, remarque générale n°10*, 16 janvier 2020, [2019/2824\(RSP\)](#), [europarl.europa.eu](#).

²⁸ Parlement européen et Conseil, *Proposition de règlement concernant une utilisation des produits phytopharmaceutiques compatible avec le développement durable et modifiant le règlement (UE) 2021/2115*, 22 juin 2022, [COM\(2022\) 305 final](#), [eur-lex.europa.eu](#).

²⁹ La directive pesticides étant quant à elle qualifiée de «*Sustainable Use Directive*» (SUD).

³⁰ Rejet du texte par le Parlement européen, guerre en Ukraine, crise énergétique, craintes pour la sécurité alimentaire, crise agricole, dissensions entre États membres, contexte électoral...

2.3 Au niveau belge

Au niveau national, un «nationaal actie plan d'action national» (NAPAN) est adopté en application de la directive pesticides. Une NAPAN task force a été mise en place dès 2010 en vue de coordonner les programmes d'action fédéraux et régionaux. Le plan fédéral³¹ de réduction des produits phytopharmaceutiques comporte des actions fédérales mais aussi nationales, menées conjointement par les autorités fédérales et régionales.

Il n'existe toutefois pas d'objectifs nationaux de réduction des risques ou des quantités utilisées de pesticides dès lors que le NAPAN n'est qu'une compilation des plans de réduction adoptés par les différentes entités de l'État belge.

2.4 Au niveau wallon

La directive pesticides a été en grande partie transposée en droit wallon par le décret du 10 juillet 2013 instaurant un cadre pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, et par les arrêtés d'exécution du gouvernement wallon du 11 juillet 2013 relatif à une application des pesticides compatible avec le développement durable, et du 10 novembre 2016 relatif à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures.

Conformément au prescrit de la directive pesticides, le cadre normatif wallon vise la réduction des risques liés aux pesticides mais aussi la réduction de leur utilisation (quantités utilisées).

En effet, l'article 5, § 1^{er}, du décret du 10 juillet 2013 impose à la Région d'adopter un programme wallon de réduction des pesticides fixant des objectifs quantitatifs, des cibles, des mesures et des calendriers «*en vue de réduire les risques et les effets de l'application des pesticides sur la santé humaine et l'environnement.*» Le gouvernement wallon est également tenu, en vertu de l'article 5, § 3, d'établir des objectifs «*pour la réduction de l'application, notamment si la réduction de l'application est un moyen approprié d'obtenir une réduction du risque [...].*»

Trois programmes wallons de réduction des pesticides ont été adoptés, respectivement pour les périodes 2013-2017, 2018-2022, et 2023-2027.

Pour ce qui concerne le troisième programme wallon de réduction des pesticides (ci-après PWRP₃), tant le projet de plan soumis à enquête publique que l'évocation qui en est faite dans le plan stratégique PAC sont fidèles à la stratégie «De la ferme à la table». Selon ces documents, «*il s'agit d'atteindre, d'ici 2030 (année de référence: moyenne lissée 2015 à 2017):*

- *Une réduction de 50 % des risques et des quantités utilisées de pesticides de synthèse;*
- *Une réduction de 50 % des quantités utilisées de pesticides plus dangereux (candidats à la substitution)».*

Le PWRP₃ finalement adopté par le gouvernement wallon vise quant à lui à réduire l'«empreinte pesticides» de 50 % à l'horizon 2030. Selon ce document, cet objectif s'inscrit dans la déclaration de politique régionale 2019-2024 du gouvernement wallon et rejoint les objectifs de la stratégie

³¹ Au niveau fédéral, la directive pesticides a été transposée au moyen des arrêtés royaux du 4 septembre 2012 relatif au plan fédéral de réduction des produits phytopharmaceutiques, en ce compris leur utilisation compatible avec le développement durable, et du 19 mars 2013 pour parvenir à une utilisation des produits phytopharmaceutiques et adjuvants compatible avec le développement durable.

européenne « De la ferme à la table ». Le PWRP₃ précise encore que « c'est à l'aide d'indicateurs que la Commission européenne va évaluer la réduction de 50 % des pesticides. Cet indicateur prendra en compte à la fois les quantités et la toxicité des produits. La méthode de calcul exacte est encore en discussion au niveau européen » (voir le [point 4.1.1.2](#)).

Pour ce qui concerne le plan stratégique wallon relevant de la PAC, ses objectifs généraux et spécifiques sont fixés par la réglementation européenne³². Toutefois, les États membres doivent évaluer leurs propres besoins en rapport avec ces objectifs, au moyen d'une analyse AFOM.^{33, 34 et 35} Comme le montre le [tableau 1](#) ci-après, les autorités wallonnes ont identifié un « sous-besoin » libellé « Favoriser des formes d'agriculture moins consommatrices d'intrants » et donc de pesticides, en rapport avec deux objectifs spécifiques européens de protection des ressources en eau et de protection de la biodiversité.

Tableau 1 – Objectifs de la PAC définis par l'Union européenne et (sous-)besoins du plan stratégique PAC définis par la Région wallonne

Objectif général (UE)	Objectifs spécifiques (UE)	Besoins (RW)	Sous-besoins (RW)
Soutenir et renforcer la protection de l'environnement, y compris la biodiversité, et l'action en faveur du climat et contribuer à la réalisation des objectifs de l'Union en matière d'environnement et de climat, notamment de ses engagements au titre de l'accord de Paris.	5 – Favoriser le développement durable et la gestion efficace des ressources naturelles telles que l'eau, les sols, et l'air.	5.13 – Préserver la qualité des eaux de surface et souterraines.	(1) « favoriser des formes d'agriculture moins consommatrices d'intrants ».
	6 – Contribuer à la protection de la biodiversité , améliorer les services écosystémiques et préserver les habitats et les paysages.	6.12 – Accompagner l'évolution des pratiques agricoles vers des pratiques favorables à la biodiversité .	(1) « favoriser les formes d'agriculture moins consommatrices d'intrants ».

Source : plan stratégique PAC wallon 2023-2027

La déclaration de politique régionale pour la nouvelle législature 2024-2029 mentionne que le gouvernement wallon s'inscrit pleinement dans la politique sanitaire et phytosanitaire mise en place par les politiques européenne et fédérale qui visent à supprimer systématiquement tous les produits nocifs pour la santé et l'environnement, ainsi que dans les objectifs de réduction de l'utilisation de produits phytosanitaires et des antibiotiques. Le gouvernement souhaite tendre vers une production alimentaire durable garante des plus hauts standards sanitaires et environnementaux.

³² Voir le règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC) et financés par le Fonds européen agricole de garantie (Feaga) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant les règlements (UE) 1305/2013 et (UE) 1307/2013, eur-lex.europa.eu.

³³ Atouts, Faiblesses, Opportunités, Menaces.

³⁴ Voir l'article 108 du règlement (UE) 2021/2115 précité.

³⁵ Pour chacun des neuf objectifs spécifiques de la PAC, la situation en Wallonie a été décrite et une analyse AFOM a été réalisée. De celle-ci, différents besoins sont ressortis et, en concertation avec les parties prenantes, une liste de 31 besoins a été établie. Comme demandé par la Commission, ceux-ci ont fait l'objet d'une hiérarchisation. Le SPW ARNE et les parties prenantes ont choisi quatre critères de classement : la gravité, la pertinence de la PAC, la transversalité et l'étendue du besoin.

Pour ce faire, il fonde son action sur la méthode « science-based » en inscrivant son action dans le concept « one health » et en intégrant le principe de précaution en cas de risque avéré pour la santé et l'environnement. L'exposé particulier de la ministre de l'Agriculture relatif au projet de décret budgétaire 2025 relève quant à lui que *« le gouvernement wallon place la restauration de la nature au centre de ses priorités. Par le biais de mesures destinées à restaurer les écosystèmes dégradés, il est nécessaire de rétablir sur le long terme et de manière durable la biodiversité et la résilience des écosystèmes présents sur notre territoire »*.

Enfin, il importe de souligner que la définition et l'atteinte d'objectifs de réduction des quantités utilisées de pesticides et/ou des risques y associés découlent également d'objectifs fixés par d'autres législations communautaires, telles que la directive-cadre sur l'eau qui impose l'atteinte du bon état des masses d'eau de surface et souterraines.³⁶

³⁶ L'analyse d'impact publiée par la Commission européenne et réalisée dans le cadre du processus d'adoption du règlement SUR relève d'ailleurs, à la page 47, que *« la directive "pesticides" revue sera déterminante pour atteindre les normes de qualité environnementales fixées par la directive-cadre sur l'eau, ce qui réduira significativement les coûts pour le traitement de l'eau potable et protégera les services écosystémiques aquatiques »*. De même, le conseil économique, social et environnemental de Wallonie (pôles ruralité et environnement) souligne dans son avis du 1^{er} avril 2022 sur le projet de PWRP₃ que *« d'autres contraintes existent déjà qui tendent à rendre obligatoire dans les faits l'objectif de réduction du PWRP. Il s'agit en particulier de la Directive-Cadre sur l'eau qui impose le bon état des masses d'eau de surface et souterraines pour 2027, ainsi que Natura 2000. »* Commission européenne, Impact assessment report accompanying the document "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the sustainable use of plant protection products and amending Regulation (EU) 2021/2115, Commission staff working document, SWD 170 final (2022), eur-lex.europa.eu.

Chapitre 3

Disponibilité et collecte des données de vente et d'utilisation

Aucune politique ne peut être menée de manière efficace et efficiente sans s'appuyer, en amont, sur des données de qualité pouvant alimenter des statistiques ou des indicateurs. Ces informations sont indispensables à la conception de la politique et à l'élaboration de plans.

3.1 Données de vente

3.1.1 Cadre normatif européen

Le cadre normatif européen relatif aux données de vente est composé de deux éléments.

Premièrement, en vertu du règlement (CE) n°1107/2009, l'Union européenne autorise la mise sur le marché de substances actives³⁷. Un pesticide ne peut être autorisé que si la ou les substances actives qui le composent sont autorisées au niveau européen, et ne peut être mis en vente, détenu ou utilisé en Belgique, soit pour un usage professionnel soit pour un usage non professionnel, que s'il a été préalablement autorisé par les autorités belges. En vertu de l'article 67 du règlement précité, les distributeurs doivent tenir des registres des pesticides qu'ils mettent sur le marché (registres de vente).

Un produit autorisé est donc un produit qui ne présente pas de risques inacceptables pour la santé et l'environnement selon les standards d'évaluation développés par l'Union européenne et sur la base des connaissances scientifiques actuelles. Cependant, l'innocuité de certaines substances est régulièrement remise en cause au regard des nouvelles connaissances scientifiques. Différentes raisons (absence d'alternatives plus sûres, mécanismes de dérogation, etc.) amènent toutefois à ce que la vente de ces substances ne soit pas interrompue malgré les risques que leur utilisation fait peser sur la santé et l'environnement. Ainsi, certaines substances dites candidates à la substitution sont toujours autorisées alors qu'elles sont considérées comme cancérogènes, mutagènes et reprotoxiques.

De plus, des substances dont l'utilisation n'est plus autorisée et qui sont encore surveillées dans les eaux de surface (ou souterraines) peuvent encore y être détectées, voire même être à l'origine de déclassements de certaines masses d'eau, en raison de la persistance de ces substances dans l'environnement (parfois des dizaines d'années), de leur utilisation illégale (élimination d'anciens stocks), ou encore des dépôts atmosphériques (mobilité des substances).

Deuxièmement, le règlement (CE) n° 1185/2009 du Parlement et du Conseil du 25 novembre 2009 relatif aux statistiques sur les pesticides établit quant à lui un cadre commun pour la production systématique de statistiques communautaires concernant les quantités annuelles de pesticides mises sur le marché (quantités vendues).

³⁷ Voir l'annexe II du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, eur-lex.europa.eu.

3.1.2 Données de vente régionales

La Cour des comptes constate que les données de vente ne sont pas ventilées entre Régions, bien que la politique de réduction des pesticides soit largement mise en œuvre au niveau régional, par le biais notamment de programmes spécifiques. Les seules données de vente disponibles portent sur les ventes, en Belgique, de pesticides.³⁸ En vertu du partage de compétences propre à l'État belge, la mise sur le marché des pesticides (autorisation et vente) est en effet une compétence fédérale. Le service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement (SPF SPSCAE) collecte les données de vente via les déclarations annuelles des détenteurs d'autorisation³⁹⁻⁴⁰, et les publie sur le site internet Phytoweb⁴¹.

La Cour des comptes souligne que les informations sur les quantités de substances actives entrant dans le « système régional » sont cependant utiles. Les effets des mesures adoptées sur la réduction de l'utilisation des pesticides semblent actuellement difficiles à établir, notamment par manque de données. L'efficacité de la politique wallonne en la matière devrait se voir confirmer par une diminution des ventes, si pas de tous les pesticides, au moins de ceux contenant les substances actives les plus risquées (telles que les substances candidates à la substitution).

La Cour des comptes constate que des données relatives à la localisation des acheteurs de pesticides existent pourtant, mais qu'elles ne sont pas collectées de manière systématique et centralisée.

En effet, comme le précise une circulaire de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (Afsca)⁴², différentes législations imposent aux distributeurs⁴³ la tenue de registres de mise sur le marché des pesticides, permettant une identification de la localisation de l'acheteur et une ventilation des données à l'échelon régional. En particulier, l'arrêté royal du 14 novembre 2003 relatif à l'autocontrôle, à la notification obligatoire et à la traçabilité dans la chaîne alimentaire⁴⁴ oblige les distributeurs à assurer la traçabilité des pesticides mis sur le marché et, pour ce qui concerne les produits sortants, à enregistrer, notamment⁴⁵, l'identification de l'unité d'exploitation⁴⁶ qui prend livraison du produit et, le cas échéant, d'autres données prescrites par le ministre. L'obligation porte cependant sur la tenue d'un tel registre et non sur la transmission systématique à une fréquence définie de son contenu à l'autorité compétente (Afsca). Si le distributeur est contrôlé, il doit néanmoins pouvoir communiquer les informations contenues dans le registre.

³⁸ Pour des raisons de confidentialité, ces données datent de plus de trois ans et ne sont rendues publiques, pour une substance individuelle, que si celle-ci est vendue par trois fournisseurs ou plus. Les données sont également agrégées par grands groupes de substances actives (fongicides et bactéricides, herbicides, défanants et agents antimousse, insecticides, régulateurs de croissance des végétaux, molluscicides).

³⁹ Voir l'arrêté royal du 28 février 1994 relatif à l'agrément et à l'autorisation des entreprises de fabrication, d'importation, d'exportation ou de conditionnement de pesticides à usage agricole.

⁴⁰ Ces données servent notamment à établir le montant de la contribution due par chaque détenteur d'autorisation au Fonds des matières premières et des produits.

⁴¹ SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement, [Données de vente | Phytoweb](#), page consultée en janvier 2025, [fytoweb.be](#).

⁴² Circulaire du 22 septembre 2014 relative à la tenue de registres des produits phytopharmaceutiques par les utilisateurs professionnels et les distributeurs de produits phytopharmaceutiques suite à l'entrée en vigueur du règlement (CE) N°1107/2009.

⁴³ Selon cette circulaire, un distributeur est défini comme tout opérateur qui met sur le marché des pesticides. Sont notamment repris sous cette définition les producteurs, fournisseurs, importateurs, exportateurs, grossistes et détaillants de pesticides.

⁴⁴ Voir l'article 6, § 2.

⁴⁵ Les autres données sont l'identification du produit, la quantité, la date de réception/livraison, l'identification de l'unité d'exploitation qui fournit le produit.

⁴⁶ Une unité d'exploitation est définie comme une entreprise ou une partie d'une entreprise située en un lieu fixe géographiquement déterminé et identifiable par une adresse, où un ou plusieurs exploitants exercent des activités liées aux étapes de la production, de la transformation ou de la distribution d'un produit (au sens de produit alimentaire et de ses matières premières).

Interrogé sur les raisons pour lesquelles les données ne sont pas ventilées entre régions, le SPF SPSCAE relève que la mise en place d'une collecte systématique des registres auprès des distributeurs permettrait une meilleure ventilation des ventes par régions administratives ou agricoles à l'instar du système mis en place en France⁴⁷ dont l'utilité est, selon lui, indéniable. Il répond également que les principaux freins à la mise en place d'un tel système en Belgique sont liés aux charges financières et administratives tant pour les PME qui représentent l'essentiel du secteur de la distribution des pesticides que pour les services administratifs concernés.

En réponse à la même question, le SPW ARNE invoque plusieurs motifs pouvant expliquer l'absence de répartition régionale des données de vente :

- « *La Région n'est pas compétente pour les données de vente. Il s'agit d'une compétence exclusivement fédérale. La Région n'a pas accès aux registres des distributeurs et ne peut donc pas proposer de solutions pour régler ce problème. C'est au Fédéral d'adapter, le cas échéant, sa législation pour disposer de cette information.* »
- « *Il n'existe pas de base légale permettant d'avoir une répartition au niveau des entités fédérées.* »
- Les données à caractère commercial doivent rester confidentielles et ne peuvent être détaillées au point de permettre d'identifier les parts de marché des différents détenteurs d'autorisation de vente des pesticides.
- La Région wallonne est davantage intéressée par une ventilation des données d'utilisation. Selon le SPW, suivre les données de vente au niveau régional n'est pas évident en raison d'« *effets de lisière* » : un agriculteur établi dans une Région peut cultiver dans l'autre Région voire les deux Régions, sans que ce ne soit possible de le déterminer aisément.

Dans sa réponse, la ministre de l'Agriculture souligne que l'ASBL Corder comprend l'intérêt que représenteraient des données de vente agrégées pour la Wallonie et que ces données seraient effectivement intéressantes à comparer avec les quantités extrapolées selon la méthodologie qu'elle a développée. Elle précise toutefois que les données de vente présentent les deux limites suivantes :

- elles ne sont pas ventilées par secteur agricole (culture) alors que les conditions d'application des produits phytopharmaceutiques, en partie liées aux cultures traitées, jouent un rôle crucial dans l'estimation des risques environnementaux ;
- les données de vente annuelles ne reflètent pas toujours les quantités utilisées en raison d'un effet de stockage-déstockage.

La Cour des comptes relève que, certes, les données de vente ne remplacent pas les données d'utilisation qui fournissent des informations de meilleure qualité sur l'application réelle des pesticides sur le terrain. Néanmoins, en raison de l'absence de données précises d'utilisation, les données de vente ont l'avantage d'être déjà disponibles (enregistrées), sans nécessiter d'intervention des agriculteurs, et offrent donc une solution intéressante permettant une première approche quantitative. Quant à l'effet de stockage-déstockage, il est difficile d'en objectiver l'ampleur par manque de données. Il se pourrait que le stockage des uns soit compensé partiellement voire totalement par le déstockage des autres.

⁴⁷ Ministères français des Territoires, de l'Écologie et du Logement, *Achats de produits phytosanitaires au code postal*, page consultée en janvier 2025, statistiques.developpement-durable.gouv.fr.

Ministères français des Territoires, de l'Écologie et du Logement, *État des lieux des ventes et des achats de produits phytosanitaires en France en 2021*, page consultée en janvier 2025, statistiques.developpement-durable.gouv.fr.

3.1.3 Autorisations d'urgence

La législation européenne prévoit qu'un État membre peut exceptionnellement accorder la mise sur le marché d'un pesticide qui n'est pas autorisé sur son territoire, ou autoriser une utilisation spécifique et non habituelle d'un pesticide autorisé sur le marché national⁴⁸.

Ces dérogations, qualifiées d'autorisations d'urgence, sont délivrées pour un usage limité⁴⁹ et contrôlé en raison d'un danger qui ne peut pas être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables. Par exemple, la recrudescence d'un ravageur en raison de conditions météorologiques anormales peut mener les professionnels à devoir faire face à une situation d'urgence en matière de protection phytosanitaire. Comme pour toute utilisation de pesticide autorisé en Belgique, une autorisation d'urgence vise des conditions spécifiques d'utilisation : culture(s), organisme(s) nuisible(s), dose de produit, stade d'application, fréquence de traitement, etc.

La Cour des comptes constate que les données de vente relatives aux autorisations d'urgence ne sont pas disponibles aux niveaux belge et wallon. Il n'existe pas, au niveau européen, d'approche harmonisée pour collecter ces données⁵⁰.

Le SPF SPSCAE relève qu'il serait, en l'état de la situation, compliqué de les rassembler. En effet, comme spécifié précédemment, les autorisations d'urgence sont pour la plupart des extensions d'autorisations régulières, octroyées pour des usages spécifiques (utilisation sur une culture ou à une dose qui ne sont pas prévues dans l'acte d'autorisation du pesticide). Comme les données de ventes ne sont pas répertoriées par usage, elles ne peuvent l'être pour ces usages particuliers. Par ailleurs, en ce qui concerne les ventes, les données ne sont pas ventilées par Région⁵¹.

3.2 Données d'utilisation

Pour une même année, les données sur les quantités utilisées de pesticides vont différer des quantités vendues, en raison des effets de stockage et déstockage chez leurs utilisateurs.

3.2.1 Cadre normatif européen

Comme pour les données de ventes, le cadre normatif européen est composé de deux éléments.

Premièrement, l'article 67 du règlement européen (CE) n°1107/2009, qui porte sur les registres de vente (voir le [point 2.1.2](#)), vise aussi les registres d'utilisation des pesticides. En vertu de cet article, les utilisateurs professionnels de pesticides doivent, depuis le 14 juin 2011, tenir des registres des pesticides qu'ils utilisent, contenant le nom du produit phytopharmaceutique, le moment de l'utilisation, la dose utilisée, la zone et la culture où le produit phytopharmaceutique a été utilisé. Sur demande, ils doivent communiquer les informations contenues dans ces registres à l'autorité compétente.

⁴⁸ Voir l'article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009.

⁴⁹ La période d'utilisation des pesticides autorisés sous dérogation ne peut excéder 120 jours et est définie pour une période particulière.

⁵⁰ Voir le considérant 11 de la directive (UE) [2019/782](#) de la Commission du 15 mai 2019 modifiant la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'établissement d'indicateurs de risques harmonisés.

⁵¹ Voir le point précédent.

Deuxièmement, le règlement (CE) n° 1185/2009 du Parlement et du Conseil du 25 novembre 2009 relatif aux statistiques sur les pesticides impose aux États membres de produire des statistiques concernant les quantités annuelles de pesticides utilisés. Les données d'utilisation doivent être transmises à Eurostat tous les 5 ans et, contrairement aux données de ventes, elles sont produites, en Belgique, par les Régions.

Afin de produire les données d'utilisation, les États membres et les Régions peuvent recourir à différents moyens, tels que des enquêtes, des informations relatives à la mise sur le marché et à l'utilisation des pesticides tenant compte notamment des obligations en application de l'article 67 du règlement (CE) n° 1107/2009 (tenue des registres), des sources administratives, ou toute combinaison de ces moyens, y compris des procédures d'estimation statistique fondées sur des avis d'experts, ou des modèles⁵².

3.2.2 Registres d'utilisation papier

La Cour des comptes constate que les données d'utilisation, même si elles sont consignées par les agriculteurs dans des registres papier conformément aux dispositions légales, ne sont pas exploitables en l'état, car il n'y a pas de canevas obligatoire et parce que les données y renseignées sont parfois confuses ou incomplètes. Actuellement, les quantités utilisées de pesticides au niveau wallon ne pourraient donc pas être aisément déterminées sur cette base.

La cellule Intégration Agriculture-environnement du département de l'environnement et de l'eau (DEE-CIAE) fait valoir que l'article 67 du règlement (CE) n° 1107/2009 n'impose pas de format standardisé au registre d'utilisation. La forme du carnet de champ, qui décrit toutes les interventions effectuées par l'agriculteur au niveau de la parcelle ainsi que les quantités apportées, n'est donc pour l'instant pas imposée.

Une tentative d'imposition d'un format type au carnet de champ a pourtant été envisagée en vue de s'assurer qu'il contienne bien, a minima, toutes les informations requises par l'article 67 précité. Toutefois, l'action I.4.6 du plan Environnement-santé 2019-2023 « Révision du carnet de champ en tant que registre d'utilisateur professionnel de produits phytopharmaceutiques », dont le DEE-CIAE était l'administration responsable, n'a pas été mise en œuvre.

La Cour des comptes relève que le registre d'utilisation imposé par le règlement (CE) n° 1107/2009 coexiste en Région wallonne avec un second registre, au contenu fort semblable⁵³, dont la tenue est quant à elle imposée en vertu d'une réglementation visant la lutte intégrée contre les ennemis des cultures⁵⁴, elle-même adoptée en exécution de la directive pesticides. Là encore, aucun format n'est imposé, même si différents dispositifs d'enregistrement existent⁵⁵.

⁵² Voir l'article 3, § 1^{er}.

⁵³ Le registre « lutte intégrée » comporte seulement quelques mentions supplémentaires, telles que l'« ennemi visé » lors du traitement phytosanitaire.

⁵⁴ Voir l'article 7 de l'arrêté du gouvernement wallon du 10 novembre 2016 relatif à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures, et article 8 de l'arrêté ministériel portant exécution de l'arrêté du gouvernement wallon du 10 novembre 2016 relatif à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures du 26 janvier 2017.

⁵⁵ Ainsi, par exemple, le centre pilote Cepicop édite annuellement un carnet de champ d'un format pratique, à mettre en poche ou dans le tracteur, permettant d'enregistrer toutes ces informations. De son côté, Vegaplan a créé des fiches numériques permettant également d'enregistrer ces informations et de conserver un historique lié aux parcelles.

Le règlement (CE) n° 1107/2009 ne prévoit pas que les informations contenues dans les registres d'utilisation soient systématiquement communiquées à l'autorité compétente, mais elles peuvent l'être à sa demande. Compte tenu de la structure fédérale de l'État belge, cette autorité est multiple ; il s'agit à la fois de l'Afsca, du SPF SPSCAE et des Régions. Aucune de ces autorités ne récolte actuellement l'entièreté des registres d'utilisation prévus par le règlement européen.

3.2.3 Estimation à partir du réseau d'information comptable agricole⁵⁶ (Rica)

La production de statistiques sur les quantités annuelles utilisées de pesticides en Région wallonne, imposée par le règlement (CE) n° 1185/2009, ne peut donc se fonder sur les données des registres d'utilisation papier.

L'estimation des quantités utilisées a dès lors été confiée à l'ASBL Corder dans le cadre d'une convention de recherche renouvelée à plusieurs reprises depuis 2008, intitulée « Estimation quantitative des utilisations de produits phytopharmaceutiques par les différents secteurs d'activité » (ci-après « marché EQPP »).

La détermination des quantités de pesticides utilisées en Région wallonne se fonde sur les données collectées dans le cadre du réseau d'information comptable agricole (Rica)⁵⁷ créé par l'Union européenne pour surveiller les revenus et les activités commerciales des exploitations dans les États membres. Pour constituer ce réseau de comptabilités agricoles, la direction de l'analyse économique agricole (DAEA) du SPW ARNE sélectionne un échantillon d'exploitations. En 2020, l'échantillon, et donc le Rica, comprenait 3,18 % des 12.710 exploitations wallonnes, soit 404 exploitations⁵⁸. L'échantillon est relativement stable dans la mesure où la plupart des exploitations y demeurent plusieurs années.

Le Rica a donc une vocation économique. À partir de l'exercice 2002, la DAEA a toutefois ajouté à la collecte des données comptables celles relatives aux quantités de pesticides. Ces données sont ensuite transmises à l'ASBL Corder en vue de dresser un bilan de la situation quant à l'utilisation de substances actives en agriculture et d'en appréhender l'évolution dans le temps.

L'estimation présente plusieurs limites mentionnées dans le rapport⁵⁹ :

- le plan d'échantillonnage de la DAEA a été construit pour répondre à un objectif qui est différent de celui présenté dans l'étude, et exclut, par exemple, les petites exploitations ;

⁵⁶ Depuis novembre 2023, le réseau d'information comptable agricole est dénommé « réseau d'information sur la durabilité des exploitations agricoles » (Ridea).

⁵⁷ Voir le règlement (CE) n° 1217/2009 du Conseil du 30 novembre 2009 portant création d'un réseau d'information comptable agricole sur les revenus et l'économie des exploitations agricoles dans la Communauté européenne et règlement d'exécution (UE) 2015/220 de la Commission du 3 février 2015 établissant les modalités d'application du règlement (CE) n° 1217/2009, eur-lex.europa.eu.

⁵⁸ Cet échantillon est constitué à partir du « champ d'observation wallon », lequel comprend les exploitations agricoles/horticoles ayant une dimension standard économique supérieure ou égale à 25.000 euros de production brute. En 2020, le champ d'observation wallon comptait 10.674 exploitations agricoles et horticoles sur un total de 12.710 exploitations.

⁵⁹ ASBL Corder, *Estimation quantitative des utilisations de produits phytopharmaceutiques par les différents secteurs d'activité – Rapport annuel 2022b – CSC 03.09.00-21-3261*, p. 108-9, etat.environnement.wallonie.be.

- le réseau, constitué sur une base volontaire, ne l'a pas été à partir d'un échantillonnage aléatoire tel que recommandé par la Commission européenne⁶⁰ et certains secteurs, et donc certaines cultures, sont sous-représentés (secteurs de la production de fruits, tels que vergers et petits fruits), voire non représentés (secteurs ornemental en particulier des parcs et jardins), alors que les doses appliquées à l'hectare peuvent y être plus élevées que dans certaines grandes cultures⁶¹;
- les grandes exploitations possèdent pour la plupart leur propre service comptable et ne sont a priori pas intéressées de participer au réseau comptable.

Selon le SPW ARNE, les extrapolations tirées de cet échantillon sont cependant robustes pour les principales grandes cultures (17 cultures représentant 80 à 85 % de la SAU wallonne) mais ne sont pas forcément représentatives pour les plus petites.

Comme illustré par la [figure 1](#) du présent rapport, il n'y a pas de tendance claire à la hausse ou à la baisse des quantités utilisées (ou des doses appliquées)⁶² de pesticides depuis 2004 en Région wallonne, même s'il peut y avoir des variations plus prononcées pour certains types de pesticides⁶³ ou de cultures.

Ces estimations permettent de répondre aux obligations européennes en matière de statistique et de mise en évidence des tendances d'utilisation, et ont une utilité scientifique intrinsèque. Néanmoins, la Cour des comptes relève qu'elles ne semblent pas suffisamment précises pour évaluer les effets des mesures mises en œuvre et donc pour orienter la politique. Ainsi, pour ce qui concerne la culture de la pomme de terre, qui consomme de loin le plus de pesticides à l'hectare et au total, le rapport révèle que la variabilité des comportements individuels entre exploitations, en termes de doses appliquées, ainsi que le nombre limité d'observations disponibles pour cette culture⁶⁴, accroissent significativement les marges d'erreur et donc la difficulté d'interpréter les résultats.

Comme l'illustre le [tableau 2](#) ci-après, la quantité estimée de substances actives utilisées pour les 5 grandes cultures les plus intensives en pesticides s'élève, en 2020, à 1.200 tonnes⁶⁵.

Dans leur réponse, la ministre de l'Agriculture, l'ASBL Corder et l'administration ont réitéré que les tendances concernant l'évolution des quantités annuelles restent interprétables. Ils soulignent que la variabilité des comportements entre utilisateurs est génératrice d'incertitude quant aux quantités de pesticides utilisées, mais que c'est surtout la variabilité interannuelle liée aux conditions climatiques et au contexte socio-économique qui rend difficile l'évaluation de l'impact de mesures

⁶⁰ Le rapport 2022b de l'ASBL Corder relève qu'un échantillonnage aléatoire n'est pas possible parce que toutes les exploitations ne sont pas en mesure de fournir les données économiques essentielles, et ajoute que l'échantillon volontaire n'est pas biaisé (orienté par l'objet étudié) puisque l'objectif premier du réseau comptable de la DAEA n'est pas d'évaluer l'utilisation des pesticides. Néanmoins, les exploitations sont informées de ce qu'elles doivent communiquer des données relatives à leur utilisation de pesticides, ce qui peut influencer leur décision d'en rester membre.

⁶¹ Voir la page 155 du rapport 2022b de l'ASBL Corder.

⁶² Voir la page 143 du rapport 2023 de l'ASBL Corder: ASBL Corder, *Estimation quantitative des utilisations de produits phyto-pharmaceutiques par les différents secteurs d'activité – Rapport annuel – CSC 03.09.00-21-3261*, 2023, corder.be.

⁶³ Ainsi, l'estimation de la dose d'utilisation du groupe des herbicides a eu tendance à diminuer au fil du temps contrairement à celle du groupe des fongicides et bactéricides. La réforme sucrière a en effet entraîné une diminution des surfaces cultivées de betteraves sucrières (et donc une diminution de l'utilisation d'herbicides), alors que les surfaces cultivées de pommes de terre (grandes consommatrices de fongicides) n'ont cessé de croître jusqu'en 2020.

⁶⁴ Environ 51 % de la superficie de pomme de terre dans l'échantillon est sous contrat et aucune donnée sur l'utilisation des pesticides n'est disponible pour ces exploitations.

⁶⁵ Ce nombre est une estimation statistique ponctuelle de la quantité et il y a une probabilité de 95% que la valeur réelle soit comprise entre 1.083 tonnes et 1.317 tonnes (estimation par intervalle).

politiques. Compte tenu du niveau élevé de variabilité (comportements, conditions climatiques, contexte socio-économique, etc.), la Cour des comptes recommande de produire des statistiques de qualité élevée au moyen de données complètes collectées via les registres d'utilisation électroniques (voir le [point 3.2.4](#)). L'Union européenne formule d'ailleurs la même recommandation.

Tableau 2 – Estimation de la quantité totale (en kg) de substances actives utilisées en Région wallonne pour les 5 cultures consommant le plus de pesticides en 2020, et bornes (en kg) supérieure et inférieure de l'intervalle d'estimation (niveau de confiance de 95 %)

Culture	Quantité estimée	Borne inférieure de l'intervalle	Borne supérieure de l'intervalle
Pomme de terre de conservation	610.301	530.862	689.740
Froment d'hiver	275.706	255.571	295.841
Betterave sucrière	202.733	192.878	212.588
Maïs ensilage	66.698	63.431	69.965
Orge d'hiver	44.144	40.577	49.711
Total	1.200.582	1.083.319	1.317.845

Source : SPW ARNE

3.2.4 Registres d'utilisation électroniques

Le règlement (UE) 2022/2379 du Parlement européen et du Conseil du 23 novembre 2022 relatif aux statistiques sur les intrants et les produits agricoles, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2025, a mis en évidence que « *Compte tenu du pacte vert pour l'Europe, de la PAC et de l'objectif de réduction de la dépendance à l'égard des pesticides, il est important de fournir des statistiques annuelles de qualité élevée sur l'utilisation des produits phytopharmaceutiques au regard des questions environnementales, sanitaires et économiques* ». À cette fin, ce texte met alors l'accent sur l'utilité de compléter des registres d'utilisation électroniques.⁶⁶

Dans une déclaration du 7 décembre 2022, la Commission européenne a réaffirmé que pour que les politiques soient efficaces et suivies d'effets, il est essentiel de disposer de données solides et complètes sur l'utilisation des pesticides au niveau des exploitations agricoles. L'article 2 de son règlement d'exécution du 10 mars 2023 impose dès lors que « *les utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques tiennent les registres sous forme électronique, dans un format lisible par machine* ». Cette obligation ne sera applicable qu'à partir du 1^{er} janvier 2026 pour permettre aux utilisateurs professionnels de s'y préparer. Le registre électronique devra contenir les informations usuelles (produit utilisé, moment d'utilisation, dose appliquée, etc.) mais aussi, si possible,

⁶⁶ « L'absence de registres électroniques sur l'utilisation professionnelle des produits phytopharmaceutiques, qui pourraient être utilisés à des fins statistiques, au niveau de l'Union constitue un obstacle majeur pour accroître la périodicité de la collecte de données sur l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans l'agriculture, d'une fois tous les cinq ans à une fois par an. »

la localisation de la surface traitée (telle que figurant dans la demande d'aide géospatialisée présentée dans le cadre du système intégré de gestion et de contrôle [Sigec]⁶⁷).

La Cour des comptes estime que, si l'outil applicatif est bien conçu, l'enregistrement électronique des données d'utilisation est susceptible de réduire la charge administrative des agriculteurs tout en augmentant la fiabilité des données, et en améliorant les activités statistiques, de recherche et de contrôle.

Cette évolution devrait également permettre de répondre à certains des écueils liés à l'enregistrement « papier » (absence de canevas, données incomplètes, etc.) ou à la coexistence de deux registres en Région wallonne. Toutes les informations seront désormais centralisées en un seul endroit d'enregistrement en intégrant les éléments spécifiques à la lutte intégrée. Elles couvriront également l'ensemble des secteurs et des cultures, et fourniront une base exhaustive à l'évaluation des quantités utilisées de pesticides.

Selon l'administration wallonne, un registre électronique a été développé dans le cadre d'un partenariat entre l'ASBL Socopro⁶⁸, le Centre d'essais horticoles de Wallonie et l'ASBL Corder et est en phase de test dans le secteur ornemental. Cette phase pilote doit permettre d'éprouver la faisabilité d'un registre électronique généralisé à l'ensemble des secteurs (y compris hors agriculture).

L'objectif poursuivi par l'administration est bien de mettre gratuitement à la disposition des utilisateurs professionnels, pour le 1^{er} janvier 2026, un outil leur permettant d'enregistrer électroniquement les utilisations de pesticides. L'application wallonne devra se connecter à la base de données fédérales des autorisations des pesticides (« Phytoweb »), ce qui, selon le SPF SPSCAE, ne devrait pas poser de difficultés. Le module pilote d'enregistrement est en démonstration chez les exploitants.

La Cour des comptes constate cependant que la mise en place d'un outil centralisé de collecte des données enregistrées (à des fins statistiques ou de contrôle) n'est pas envisagée à ce stade, ce qui constitue une faiblesse de la mise en œuvre du registre électronique. Selon l'administration, l'obligation européenne ne porte que sur l'enregistrement électronique par les utilisateurs professionnels et non sur la centralisation et l'exploitation des données. Aucun délai n'est actuellement fixé pour la concrétisation d'un tel outil.

Selon le SPW ARNE, ce dernier point devra être discuté au niveau national et les Régions envisagent plutôt la création d'un outil centralisé au niveau fédéral puisque ce sont le SPF Économie et l'Office belge de statistique (Statbel) qui sont les points de contact avec les instances européennes en matière de statistique.

Enfin, l'enregistrement papier n'ayant pas été soumis par le passé à une formalisation poussée, le nouveau mode d'enregistrement électronique nécessitera une phase de transition et d'adaptation des agriculteurs. Le SPW ARNE a d'ailleurs prévu différents dispositifs d'accompagnement.

⁶⁷ Le Sigec est un système de gestion et de contrôle des paiements directs octroyés aux agriculteurs au titre de la Politique agricole commune. Il sert à gérer les aides financées par le Fonds européen agricole de garantie (Feaga) et celles, liées à la superficie, du Fonds européen agricole de développement rural (Feader). Il permet de s'assurer de la conformité des aides versées, de détecter d'éventuelles irrégularités et de permettre le recouvrement des sommes indûment versées. Il garantit une identification unique de chaque agriculteur, de toutes les parcelles agricoles et des animaux déclarés. Sur la base des déclarations de superficie, le parcellaire agricole qui en découle localise, sous la forme de polygones, l'emprise des parcelles agricoles exploitées ainsi que la culture principale qui y est implantée.

⁶⁸ Services opérationnels du Collège des producteurs.

3.2.5 Contrôles de l'utilisation des pesticides

De manière générale, la possibilité de contrôler sur place et en temps réel la conformité de l'application des pesticides (le lieu, le moment de l'épandage, l'utilisation du matériel, la quantité épandue, etc.) reste limitée. Les contrôles interviennent donc a priori (fonctionnement du matériel de pulvérisation, possession d'une phytolice⁶⁹, etc.) ou a posteriori. L'examen des registres d'utilisation, au même titre que des analyses des eaux ou des produits alimentaires cultivés⁷⁰, constituent donc des moyens d'effectuer un tel contrôle, a posteriori.

Deux types de contrôle peuvent être menés à partir des registres d'utilisation: soit un contrôle documentaire de conformité, soit un contrôle de l'utilisation des pesticides. Ce deuxième type consiste à vérifier, a posteriori, que les substances utilisées sont bien autorisées et que les doses appliquées et renseignées par les agriculteurs sont bien conformes. Le contrôle du taux d'application nécessite de croiser les informations contenues dans les registres avec les factures d'achat, la taille des parcelles, et les quantités de pesticides disponibles en stock. Les registres étant encore tenus sous format papier, leur contrôle, de même que celui des quantités stockées, nécessite de se rendre sur place.

La Cour des comptes observe que, de manière générale, le partage des compétences entre les entités wallonne et fédérale n'est pas défini de manière formelle et précise, ni particulièrement étanche. Certaines compétences sont d'emblée identifiées comme mixtes⁷¹ (telles que la manipulation et le stockage des pesticides), mais même lorsqu'elles ne sont pas libellées comme telles (donc a priori non mixtes), des zones de recouvrement peuvent exister, comme en matière d'utilisation des pesticides.⁷²

Différents contrôles des registres d'utilisation sont donc actuellement menés, par différentes entités régionales et fédérale, publiques mais aussi privées, en fonction des objectifs poursuivis⁷³:

Par la direction de l'analyse économique agricole (DAEA) du SPW ARNE dans le cadre du Rica

Toutes les exploitations du Rica sont contrôlées chaque année par les comptables de la DAEA. L'objet du contrôle est, notamment, de garantir la qualité des données exploitées pour estimer les quantités de pesticides utilisées en Région wallonne (voir le point 3.2.3). Il s'agit donc d'un contrôle de l'utilisation des pesticides (doses appliquées) à partir des factures d'achat, des carnets

⁶⁹ Certificat délivré par le gouvernement fédéral permettant de s'assurer que l'utilisateur manipule correctement les produits phytopharmaceutiques.

⁷⁰ L'Afssa réalise annuellement un plan d'échantillonnage des produits alimentaires en vue d'analyser la présence de résidus de pesticides et de vérifier la conformité avec les limites maximales de résidus définies au niveau européen. Les analyses de résidus dans les denrées alimentaires peuvent effectivement faire apparaître une utilisation inadéquate de pesticides (surdosage mais aussi non-respect du délai avant récolte).

⁷¹ Voir la page 9 du PWRP3.

⁷² Selon le PWRP3, l'entité fédérale (en l'occurrence l'Afssa) est compétente pour la mise sur le marché des pesticides (agrément et ventes en vertu du règlement [CE] 1107/2009) et la Région wallonne pour l'utilisation des pesticides et la protection de l'environnement (et donc pour une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable en vertu de la directive pesticides). Dans ses contrôles, l'Afssa vérifie si les pesticides stockés sont bien autorisés, mais aussi si les registres d'utilisation sont bien tenus (conformément à l'article 67 du règlement [CE] 1107/2009), et si les modalités d'utilisation sont bien conformes à l'acte d'autorisation (conformément à l'article 55 du même règlement). L'Afssa examine donc des aspects relatifs à l'utilisation des pesticides. De son côté, le DPC du SPW ARNE, dans ses contrôles sur « l'application des pesticides compatible avec le développement durable », vérifie aussi le contenu des registres d'utilisation (en vertu du même article 67 du règlement [CE] 1107/2009).

⁷³ Estimation des quantités utilisées de pesticides en Région wallonne, protection de l'environnement, vérification du respect de l'autorisation de mise sur le marché, ou des principes de la lutte intégrée.

de champ (registres d'utilisation), et du stock résiduel de pesticides en fin d'année communiqué à la DAEA (donc sur une base déclarative). Ces contrôles étant réalisés à distance, il ne s'agit pas de contrôle de type documentaire.

Des vérifications sont opérées par l'outil comptable afin de s'assurer que l'utilisation des pesticides est bien conforme à l'acte d'autorisation. Il est ainsi vérifié que le produit est bien agréé pour la culture concernée et que la dose appliquée n'est pas dépassée. En cas d'anomalie, les agriculteurs sont interrogés.

En 2020, 404 exploitations, soit 3,18 % du nombre total des exploitations, ont été contrôlées. L'administration relève que, même si les contrôles se font a posteriori et reposent sur des données partiellement déclaratives, il est possible de constater des usages inadéquats. Néanmoins, selon elle, les dépassements de dose sont rares et l'utilisation de produits non autorisés est très rare.

La Cour des comptes relève que le mode d'échantillonnage (sur une base volontaire) pourrait toutefois biaiser les résultats de ces contrôles.

Par le département de la police et des contrôles (DPC) du SPW ARNE

Le département de la police et des contrôles réalise un contrôle documentaire des registres d'utilisation de pesticides. Concrètement, il est vérifié si le contenu du registre est bien conforme au prescrit de l'article 67 du règlement (CE) n° 1107/2009⁷⁴. Contrairement aux contrôles réalisés par la DAEA, les contrôles du DPC s'effectuent donc sur place.

La fréquence des contrôles est liée au plan de contrôle annuel du DPC et au nombre de plaintes déposées. Le DPC sélectionne les exploitations à contrôler à partir d'une liste de critères choisis en fonction de l'objectif du contrôle⁷⁵.

Ces contrôles sont peu nombreux puisque le registre d'utilisation a été contrôlé par le DPC chez 20 agriculteurs en 2019, 170 en 2021 et 26 en 2022. Cette thématique n'a pas été contrôlée en 2020 et 2023.

Par des organismes de contrôle indépendants

Dans le cadre de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures, les agriculteurs qui le souhaitent peuvent obtenir un certificat « lutte intégrée » au terme d'un audit mené par un organisme de contrôle indépendant (voir le [point 5.3.3](#)). À cette fin, un contrôle documentaire des registres d'utilisation est réalisé.

Pour l'année 2023, les registres de 1.050 exploitations ont été contrôlés; parmi celles-ci, 1.020 étaient en conformité, ce qui représente un taux de conformité très élevé de 97,14 %.

⁷⁴ C'est-à-dire s'il mentionne le nom du produit utilisé, le moment de l'utilisation, la dose utilisée, la zone où le pesticide a été utilisé, et la culture où le pesticide a été utilisé. Il n'y a donc pas de calcul de corroboration de la dose renseignée en croisant les quantités utilisées avec les surfaces cultivées.

⁷⁵ Tels que le fait d'avoir bénéficié d'une aide de la Région pour l'achat d'un pulvérisateur, d'avoir fait l'objet d'une plainte, d'avoir déclaré dans leur déclaration de superficie pulvériser eux-mêmes, d'avoir déclaré cultiver des pommes de terre...

Par l'Afsca

L'Afsca réalise des contrôles chez les producteurs de végétaux portant à la fois sur le respect de la conformité aux obligations légales en matière de registres et l'utilisation des pesticides.⁷⁶ Le contrôle de l'utilisation des pesticides se base sur la comparaison entre les déclarations consignées dans le registre d'utilisation, les produits présents dans le local de stockage et les factures d'achats.

En vertu d'une convention passée entre l'Afsca et l'Organisme payeur de Wallonie (OPW), l'Afsca transmet les résultats de ses contrôles à l'OPW. Ceux-ci peuvent en effet donner lieu à des sanctions en cas de non-conformité aux obligations prescrites dans le cadre de la conditionnalité et au respect desquelles sont soumises les aides de la PAC.

Les registres d'utilisation ont été contrôlés dans ce cadre chez 487 producteurs végétaux en 2019, 575 en 2020, 694 en 2021, 757 en 2022 et 606 en 2023. Chez chaque producteur, une dizaine de points sont vérifiés, ayant trait à la tenue d'un registre, à son contenu, à l'autorisation des produits renseignés et à la conformité des modalités d'application enregistrées. Le tableau 3 ci-après renseigne les résultats, par année, des (non-)conformités pour l'ensemble des points contrôlés. Les taux de non-conformité sont globalement très faibles.

Tableau 3 – Résultat des contrôles de l'Afsca réalisés sur les registres d'utilisation pour les années 2019 à 2023

	2019		2020		2021		2022		2023	
Conforme	4.637	83 %	5.415	80 %	6.538	79 %	7.118	80 %	5.591	79 %
Non applicable	838	15 %	1.229	18 %	1.613	20 %	1.661	19 %	1.368	19 %
Non conforme	115	2 %	136	2 %	99	1 %	131	1 %	121	2 %
Total général	5.590	100 %	6.780	100 %	8.250	100 %	8.910	100 %	7.080	100 %

Source : Afsca/SPW ARNE

La Cour des comptes relève que les résultats des contrôles des registres d'utilisation et de l'utilisation des pesticides (dose appliquée), réalisés par les différentes entités compétentes, tendent à montrer que la réglementation y relative est bien, voire très bien respectée.

⁷⁶ Voir le formulaire de contrôle à l'adresse suivante : corder.be/sites/default/files/2020-10/%5Bpri-3016%5D.v6.fr_external-production-vg-pesticides.pdf.

Chapitre 4

Indicateurs

Comme exposé au **chapitre 2**, des données de qualité tant relatives aux ventes qu'aux utilisations de pesticides en Région wallonne font actuellement défaut.

À supposer qu'elles soient disponibles, il pourrait néanmoins s'avérer trompeur d'évaluer la politique uniquement sur la base d'un suivi de l'évolution globale des quantités vendues ou utilisées de pesticides. Comme expliqué dans une notice méthodologique du SPW⁷⁷, *«une diminution des quantités vendues et/ou utilisées peut être liée au développement de nouvelles substances actives plus puissantes au sens pharmacologique du terme. [...] Dans ce cas de figure, la dose à utiliser pour obtenir le même effet est plus faible, faisant ainsi chuter les quantités vendues et/ou utilisées, sans pour autant qu'il y ait nécessairement une diminution de la toxicité intrinsèque des substances actives»*. De la même manière, si l'on remplace une substance dangereuse par plusieurs substances à faibles risques, une augmentation des quantités de pesticides vendues ou utilisées pourrait en résulter, même si le risque global diminue.

L'évaluation de la politique doit donc également se baser sur des indicateurs ciblant les substances les plus dangereuses, et/ou sur des indicateurs reflétant le niveau de risque⁷⁸ effectif pour la santé et l'environnement. Ces indicateurs de risques mesurent, dans un contexte d'exposition donné⁷⁹, la probabilité de survenance d'effets néfastes liés à l'utilisation de pesticides, pour la santé humaine (toxicologie) mais aussi pour les écosystèmes (écotoxicologie), c'est-à-dire pour les autres êtres vivants (oiseaux, abeilles, mammifères, plantes, etc.) dans différents compartiments de l'environnement (sols, eaux de surface, etc.).

4.1 Indicateurs de risque

Comme le relève la Cour des comptes européenne dans un rapport spécial daté de 2020, intitulé «Utilisation durable des produits phytopharmaceutiques: des progrès limités en matière de mesure et de réduction des risques», *«mesurer les risques est une entreprise complexe, étant donné que les risques posés par les PPP varient en fonction de plusieurs facteurs, en particulier des substances actives qu'ils contiennent, mais aussi de leur composition, du taux d'application (c'est-à-dire la quantité par hectare et la fréquence), ainsi que de la manière, du lieu ou du moment où les utilisateurs les appliquent dans la pratique»*⁸⁰.

77 Cette notice méthodologique est disponible à l'adresse suivante :

etat.environnement.wallonie.be/files/indicateurs/AGRI/AGRI%206/Notice%20m%C3%A9thodologique_Utilisation%20de%20produits%20phytopharmaceutiques_%C3%89dition%202020-2.pdf.

78 Le risque est la probabilité qu'un danger se manifeste dans des conditions spécifiques d'utilisation. Une substance peut représenter un danger pour la santé et l'environnement, mais le risque associé à son utilisation peut être maîtrisé moyennant le respect de certaines pratiques d'utilisation, d'intervalles de sécurité avant récolte, de restrictions d'utilisation (zones tampon...).

79 La manière, le lieu et le moment d'application des pesticides.

80 Cour des comptes européenne, *Utilisation durable des produits phytopharmaceutiques: des progrès limités en matière de mesure et de réduction des risques*, rapport spécial n° 5, février 2020, p. 8, eca.europa.eu.

4.1.1 Au niveau européen et belge

4.1.1.1 Indicateurs HRI

L'article 15 de la directive pesticides dispose que des indicateurs de risques harmonisés à l'échelle de l'Union européenne sont établis en vue de mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de réduction des risques liés à l'utilisation des pesticides, mais qu'en complément de ceux-ci, les États membres peuvent continuer à utiliser leurs propres indicateurs nationaux ou adopter d'autres indicateurs. Au niveau belge, un indicateur complémentaire (PRIBEL pour « *Pesticide risk indicator for Belgium* ») a été abandonné car jugé trop complexe.

L'approche européenne harmonisée a vu le jour en 2019⁸¹, soit 10 ans après l'adoption de la directive pesticides et s'est fondée sur les statistiques disponibles, à savoir, d'une part, les statistiques relatives à la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, autrement dit les quantités vendues, et d'autre part, le nombre d'autorisations d'urgence (voir le point 3.1.3).

Deux indicateurs de risques harmonisés, libellés « HRI » pour « *harmonized risks indicator* », ont ainsi été conçus. En vertu de la législation européenne, les substances actives autorisées sont classées en sept catégories (de A à G) selon leur profil de danger croissant. Pour le calcul des indicateurs de risques, ces sept catégories sont ramenées à quatre groupes, reflétant également leur niveau de dangerosité (substances « à faible risque », « standard », « dont on envisage la substitution » et « non approuvées »). Les deux indicateurs HRI sont exprimés en rapport à une valeur de référence (base 100) qui est une moyenne des années 2011 à 2013.

La Cour des comptes observe que ces indicateurs HRI ont le mérite d'exister, sont simples à calculer, et autorisent des comparaisons à l'échelle européenne, ce qui faisait jusque-là défaut, mais ils présentent également d'importantes limites. Les deux indicateurs sont notamment calculés au niveau national⁸², alors que les politiques de réduction de l'utilisation des pesticides, en particulier au moyen de la lutte intégrée contre les ravageurs, sont pour une bonne part régionalisées.

Indicateur HRI₁

L'indicateur HRI₁, qui mesure les risques à partir des quantités mises sur le marché dans un État membre durant une année, est calculé comme une somme pondérée des quantités annuelles de substances actives de chacun des quatre groupes. Les quantités de substances appartenant à un groupe donné sont donc multipliées par un facteur de pondération (1, 8, 16 et 64) censé matérialiser le niveau de danger du groupe en question.

Pour la Belgique, le tableau ci-après montre une diminution significative de l'indicateur HRI₁ entre 2011 et 2019 par rapport à sa valeur de référence.

⁸¹ Selon le rapport spécial de la Cour des comptes européenne, les premières tentatives de la Commission pour élaborer des indicateurs ont échoué en raison d'un manque de données. L'annexe contenue dans la directive pesticides est donc restée vide de tout contenu jusqu'à l'adoption de la directive 2019/782 de la Commission du 15 mai 2019, modifiant la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'établissement d'indicateurs de risques harmonisés.

⁸² En vertu des articles 2 et 8 de l'arrêté royal du 4 septembre 2012 relatif au plan fédéral de réduction des produits phytopharmaceutiques, en ce compris leur utilisation compatible avec le développement durable.

Tableau 4 – Valeur de l'indicateur HRI1 pour la Belgique sur la période 2011-2019

	2011- 2013	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
HRI1	100	102	104	94	106	96	93	71	71	66

Source : SPF SPSCAE

Cet indicateur HRI1 fait partie de la série d'indicateurs retenus par le Bureau fédéral du plan pour le suivi des objectifs de développement durable dans le cadre du programme 2030. Le bureau relie cet indicateur au sous-objectif 2.4⁸³ dès lors que la diminution de l'utilisation de pesticides contribue à la préservation des écosystèmes. Il estime qu'il n'atteindra pas la cible de 29 à l'échéance de 2030 (sur la base des données disponibles en novembre 2023). Cette cible n'est pas ventilée entre entités fédérées par manque de données comparables. L'administration wallonne n'a pas été en mesure de préciser si une instance ou un représentant régional avait adopté cette cible nationale.

La Cour des comptes relève que l'interprétation de cet indicateur doit s'effectuer avec beaucoup de prudence, principalement pour trois raisons :

- Les facteurs de pondération, en particulier le plus élevé (64), conditionnent fortement les résultats⁸⁴ sans que la manière dont ils représentent les différents niveaux de risque n'ait été justifiée. Selon le SPF SPSCAE, cette méthode ne correspond pas au cadre européen mis en place pour évaluer le risque.⁸⁵
- Le mode de calcul de cet indicateur (c'est-à-dire le recalcul chaque année des indices des années passées pour tenir compte des reclassifications de certaines substances en substances prohibées, versées dorénavant pour toutes les années antérieures dans le groupe 4 et donc pondérées d'un facteur 64)⁸⁶ tend à accroître au fil des ans la valeur des indices passés et, de ce fait, à donner l'impression d'une plus grande réduction du risque.⁸⁷ Cela atteste de la sous-estimation du risque passé, tel que calculé. Au vu de cette tendance historique, et selon la même logique, il est possible que le risque actuel, compte tenu des connaissances scientifiques actuelles, soit lui aussi sous-estimé, et doive également être réévalué ultérieurement sur la base de nouvelles évaluations scientifiques.
- Pour ce qui concerne les autorisations d'urgence (voir le [point 3.1.3](#)), les dérogations octroyées portent le plus souvent sur l'utilisation exceptionnelle d'un pesticide d'ordinaire autorisé, sur une culture ou à une dose qui ne sont pas prévues dans l'acte d'autorisation du pesticide. S'agissant de pesticides autorisés, leurs ventes sont comptabilisées dans les groupes 1 à 3. Pour ce qui concerne les quantités de ces pesticides vendues sous autorisation d'urgence, elles sont indistinctement⁸⁸ déclarées dans les ventes de ces substances, donc elles aussi dans les

⁸³ La cible 4 de l'objectif 2 (« promouvoir une agriculture durable ») prévoit, d'ici à 2030, d'assurer la viabilité des systèmes de production alimentaire et de mettre en œuvre des pratiques agricoles résilientes.

⁸⁴ Une tonne de substance active non approuvée a 64 fois plus de poids dans ce résultat qu'une tonne de substance à faibles risques.

⁸⁵ Selon le SPF SPSCAE, « cette façon de mesurer le risque n'a rien à voir avec la mesure du risque pratiquée dans l'évaluation des risques en application du règlement 1107/2009 ». Voir SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement, [Les indicateurs de risque harmonisé de l'UE | Phytoweb](#), page consultée en janvier 2025, [fytoweb.be](#).

⁸⁶ Voir le guide méthodologique d'Eurostat, p.9: "If an active substance changes Group/Category, it shall be placed in its new Group/Category for the entire period of calculating the Harmonised Risk Indicators. This means that the time series of the HRI1 and HRI2, including the development of the Groups and Categories, may need to be recalculated each year." (Eurostat, [Methodology for calculating harmonised risk indicators for pesticides under Directive 2009/128/EC](#), édition 2021, 41 p., [circabc.europa.eu](#)).

⁸⁷ Par exemple, les quantités vendues du groupe 4 de l'année 2018 s'élevaient à 14 tonnes pour le calcul de l'indice effectué en 2021; mais à 705 tonnes pour celui effectué en 2023.

⁸⁸ Pour rappel, il ne serait pas possible de différencier les quantités vendues d'un même pesticide pour un usage régulier ou pour un usage exceptionnel (autorisation d'urgence).

groupes 1 à 3. Pourtant, les autorisations d'urgence portent sur des usages en principe prohibés ; les quantités vendues sous ce régime auraient pu, si cela avait été possible, être versées dans le groupe 4 des substances prohibées (et donc être multipliées par 64), plutôt que dans les groupes 1 à 3 (et donc être multipliés par 1, 8 ou 16).⁸⁹ Cette méthode tend donc à minorer la valeur de l'indice de risque. Les quantités vendues sous autorisation d'urgence étant inconnues, il est donc impossible de mesurer l'impact de ce mode de calcul sur la valeur de l'indice.

Indicateur HRI₂

L'indicateur HRI₂, qui mesure les risques au départ des autorisations d'urgence, est calculé en se basant sur le nombre de ces dérogations, en appliquant la même technique de pondération en fonction du groupe d'appartenance des substances.

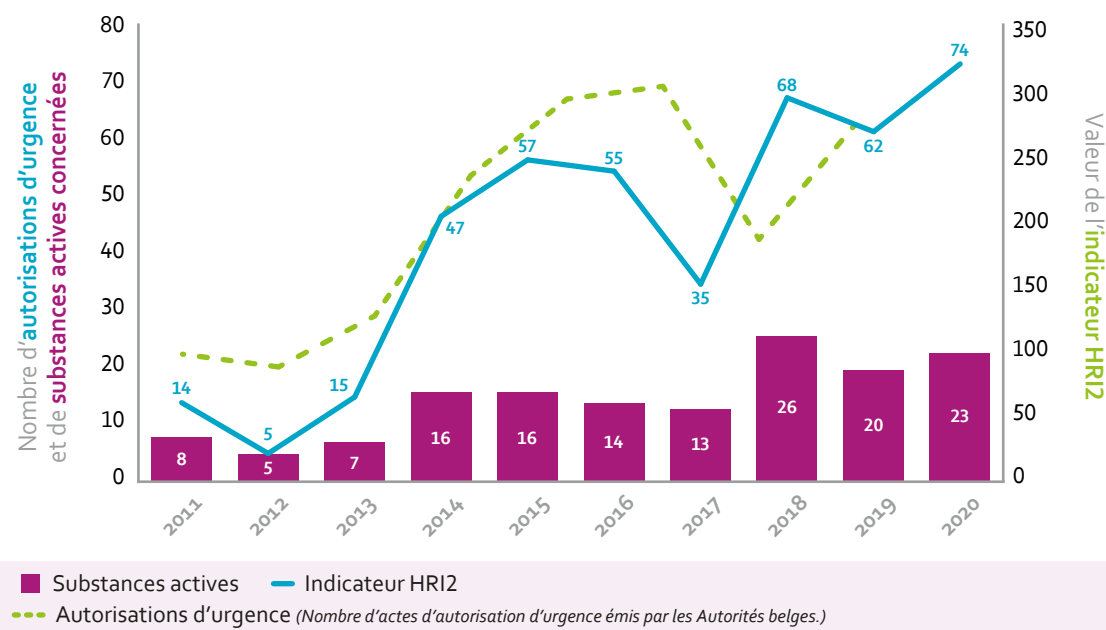
Comme illustré par le tableau 5 et la figure 2, l'indicateur HRI₂, contrairement à HRI₁, a augmenté entre la période de référence (2011-2013) et 2019, de 131 points de pourcentage. Le nombre d'autorisations d'urgence pour des usages de pesticides en principe interdits est passé de 14 à 74 entre 2011 et 2020.

Tableau 5 – Valeur de l'indicateur HRI₂ pour la Belgique sur la période 2011-2019

	2011-2013	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
HRI ₂	100	93	80	127	225	292	318	192	278	231

Source : SPF SPSCAE

Figure 2 – Évolution du nombre d'autorisations d'urgence et de substances actives concernées entre 2011 et 2020



Source : ASBL Corder (Données : fytoweb.be [au 08/10/2020])

⁸⁹ Des autorisations d'urgence peuvent être accordées pour des pesticides qui contiennent des substances actives non autorisées dans l'Union européenne, par exemple à base d'Asulam. Dans ce cas, les ventes de ces substances actives sont exclusivement reprises à la catégorie G et donc le groupe 4, et sont bien pondérées d'un facteur 64.

Après 2020, le nombre d'utilisations d'urgence atteindra un pic en 2021 avant de décroître jusqu'en 2023, comme illustré dans le tableau 6 ci-après.

Tableau 6 – *Nombre d'autorisations d'urgence pour des substances actives et leurs formulations commerciales entre 2021 et 2023*

Année	Dossiers autorisés (substances actives)	Formulations (produits commerciaux) autorisées
2021	41	124
2022	32	65
2023	21	49

Source: SPF SPSCAE

Ces données reflètent donc un recours accru aux autorisations d'urgence, particulièrement depuis la fin des années 2010. L'augmentation du nombre de ces dérogations serait liée à l'interdiction continue de substances supplémentaires par l'Union européenne, pour lesquelles il n'existe pas encore d'alternatives. Il se peut également qu'elles concernent des substances dont le processus d'approbation est en cours et qui ne disposent donc pas (encore) d'une autorisation régulière de mise sur le marché.

En définitive, compte tenu de ces éléments, la Cour des comptes relève que les indicateurs HRI ne permettent pas de tirer des conclusions définitives quant à l'évolution des risques liés à l'utilisation des pesticides, même au niveau belge⁹⁰⁻⁹¹. L'évaluation de la directive pesticides commandée par la Commission européenne fait état d'un problème de cohérence entre les valeurs prises par l'indicateur HRI1 (en baisse) et d'autres indicateurs liés, par exemple, à la diminution de la biodiversité dans les écosystèmes ruraux.⁹²

La Cour des comptes européenne a quant à elle constaté dans son rapport spécial susmentionné que « les indicateurs de risques harmonisés ne montrent pas dans quelle mesure la directive a permis d'atteindre l'objectif de l'UE en matière d'utilisation durable des PPP, et sont donc d'une utilité limitée ». Elle a recommandé qu'afin d'évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs stratégiques, la Commission améliore les indicateurs de risques harmonisés ou en élabore de nouveaux.

⁹⁰ Au niveau européen, la dernière mise à jour publiée par Eurostat le 30 août 2024 montre que, pour l'année 2022, l'indicateur HRI1 s'établit à 50 (donc -50 % par rapport à la période de référence) et HRI2 à 112 (+12 %). Voir Commission européenne, *Trends in Harmonised Risk Indicators for the European Union*, page consultée en janvier 2025, food.ec.europa.eu.

⁹¹ Des substances sont progressivement interdites, ce qui a tendance à réduire le risque tel que mesuré par HRI1, mais dans le même temps, le nombre d'autorisations d'urgence accordées pour l'utilisation de substances prohibées (ou pour des usages prohibés) augmente, ce qui se reflète dans l'évolution, à la hausse, de HRI2.

⁹² Voir Ramboll et Arcadia International pour la Direction générale de la Santé et de la Sécurité alimentaire de la Commission européenne, *Study supporting the evaluation of directive 2009/128/EC on the sustainable use of pesticides and impact assessment of its possible revision – Executive summaries*, octobre 2021, p.7, food.ec.europa.eu: « Bien que de nombreuses dispositions de la [directive pesticides] aient été implémentées dans la plupart des États membres et qu'elles aient probablement contribué à réduire le risque lié à l'utilisation des pesticides, comme le suggère la diminution de 20 % de l'indicateur de risques harmonisé n° 1 (HRI1) sur la période 2014-2018, ce résultat n'est pas cohérent avec d'autres indicateurs (entre autres: la diminution de la biodiversité dans les écosystèmes ruraux, la tendance au dépassement des limites maximales de résidus et l'augmentation de l'HRI 2), ce qui montre les limites de la capacité à déterminer de manière définitive s'il y a eu une réduction du risque ou non. »

4.1.1.2 Indicateurs F2F

La proposition de règlement SUR prévoyait l'adoption de deux objectifs, identiques à ceux de la stratégie « De la ferme à la table » :

1. réduire de 50 % à l'échelle de l'Union, en 2030 au plus tard, l'utilisation des produits phytopharmaceutiques chimiques et les risques qui y sont associés,
2. réduire de 50 % l'utilisation des produits phytopharmaceutiques les plus dangereux.

Pour atteindre ces objectifs globaux, des objectifs nationaux contraignants et spécifiques à chaque État membre allaient devoir être inscrits dans leur propre législation. Pour ce qui concerne la Belgique, les cibles nationales envisagées pour ces deux objectifs étaient, respectivement, de 58 % et 52 %.

Ces objectifs devaient être mesurés au moyen d'indicateurs libellés « F2F » (en référence à « *Farm to Fork* » qui est l'appellation en anglais de la stratégie « De la ferme à la table »). En l'absence de données d'utilisation exploitables au niveau européen, ces indicateurs étaient inspirés de l'indicateur HRI⁹³ :

- Le mode de calcul de F2F₁ était similaire à celui de HRI₁ mais ne prenait en compte que les substances de synthèse (chimiques), conformément au premier des deux objectifs de la stratégie « De la ferme à la table ». Il excluait donc, parmi les sept catégories, les catégories A et C qui comprennent des substances naturelles (micro-organismes).
- F2F₂ est aussi calculé comme HRI₁ mais ne retenait que les substances candidates à la substitution, soit les catégories E (substances non cancérigènes, mutagènes et reprotoxiques [non CMR]) et F (CMR), dont les quantités vendues à l'échelle européenne ont augmenté jusqu'en 2018⁹⁴.
- Il importe de souligner que les objectifs « De la ferme à la table » ne visaient pas, au sens strict, à réduire de 50 % les quantités utilisées de pesticides dans l'Union européenne mais bien de 50 % la valeur de ces deux indicateurs. Compte tenu du mode de calcul des indicateurs (HRI₁, F2F₁ et 2), les quantités vendues diminuent dans une moindre mesure que les indices.⁹⁵

Les indicateurs F2F étant inspirés des indicateurs HRI, les limites des indicateurs HRI s'appliquent, pour l'essentiel, également aux indicateurs F2F.

Dans le cadre des discussions intra-belges au sein de la NAPAN task force, le SPF SPSCAE a réalisé une première estimation des indicateurs F2F₁ et F2F₂. Celle-ci montre que les cibles fixées pour ces deux indicateurs (respectivement -58 % et -52 %) sont, déjà en 2020, en bonne voie d'être atteintes, alors que l'échéance était fixée 10 ans plus tard (en 2030) : pour l'indicateur F2F₁, la diminution⁹⁶ est de 30 points de pourcentage (sur 58), alors que pour l'indicateur F2F₂, la diminution est de 42 points de pourcentage (sur 52).

⁹³ À noter que dans le cas des indicateurs F2F, la mesure de référence est une moyenne des années 2015 à 2017, et non des années 2011 à 2013 comme pour les indicateurs HRI.

⁹⁴ Pour ce qui concerne l'indicateur F2F₂, des règles de requalification rétrospective des substances candidates à la substitution, similaires à celles appliquées pour le calcul de l'indicateur HRI₁, en influencent également le résultat.

⁹⁵ Pour la Belgique, pour le calcul de F2F₁, les quantités vendues ont diminué de 13 % entre la période de référence et 2020, alors que l'indice est réduit de 30 %. Pour F2F₂, les quantités vendues (entre la mesure zéro et 2020) sont réduites de 35 %, alors que l'indice affiche une réduction de 42 %.

⁹⁶ Entre la valeur de référence (moyenne 2015-2017) et celle de 2020.

Tableau 7 – Valeurs des indicateurs F2F1 et F2F2 pour la Belgique entre 2011 et 2020

	2011-2013	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
F2F1	100	112	112	105	121	111	107	82	82	76	70
F2F2	100	109	110	105	115	107	105	88	89	79	58

Source: SPF SPCAE

Bien que la proposition de règlement SUR n'ait pas été adoptée, les indicateurs F2F sont toujours suivis par la Commission européenne. Dans une mise à jour publiée le 8 juillet 2024, il apparaît qu'au niveau de l'Union, l'indicateur F2F1 a quasiment atteint sa cible en 2022 (-46 % au lieu de 50 %), soit huit ans à l'avance, et que l'indicateur F2F2 a été réduit de 25 % (pour une cible de 50 % en 2030)⁹⁷.

4.1.2 Au niveau wallon

Selon l'administration, l'élaboration d'un indicateur est particulièrement complexe car elle nécessite d'opérer un arbitrage difficile entre la calculabilité de l'indicateur, au moyen de données suffisantes et aisément accessibles, et sa pertinence, l'indicateur devant mesurer effectivement ce pour quoi il a été conçu et ne pas se révéler trop simpliste.

Des mesures relatives au développement d'indicateurs figurent dans les trois PWRP successifs⁹⁸ (soit depuis 2013). Des indicateurs de risques ont donc déjà été développés par le passé mais n'ont toutefois jamais été utilisés, car jugés trop complexes.⁹⁹

Dans le PWRP3, l'action 3.6.1.2.3 a pour objectif de créer une cellule intégrative « indicateurs » afin de dresser un état des lieux des indicateurs, d'harmoniser les notions utilisées dans les divers projets, mettre à jour les indicateurs existants et développer de nouveaux indicateurs.

Dans le cadre du marché EQPP, il est prévu la tâche n°6 suivante : « Calcul des indicateurs de risque harmonisés européens HRI 1 et 2 pour la Wallonie et développement d'indicateurs de charge pour la santé humaine, l'écotoxicité et l'environnement ». Le calcul des indicateurs européens HRI1 et 2 au niveau wallon à partir de 2018 ne sera toutefois pas effectué, en raison de l'absence de données régionales (données de vente ventilées par catégorie de risque) et des limites de ces indicateurs (voir le point 4.1.1.1).

⁹⁷ Commission européenne, *EU: Trends – Trends in the use and risk of chemical pesticides and in the use of more hazardous pesticides*, page consultée en janvier 2025, food.ec.europa.eu.

⁹⁸ Mesures Wal 9.2 du PWRP1, et NEW Wal.2.10.1 du PWRP2.

⁹⁹ Il s'agit de l'indicateur de risque toxicologique chronique (IRTchronique) et de l'indicateur de charge toxique chronique. Le premier évalue les risques liés à l'utilisation des pesticides en se basant sur la toxicité chronique des substances actives et leur potentiel de persistance dans l'environnement. Le second intègre en plus les données relatives aux quantités de substances actives vendues ou utilisées.

Des indicateurs de charge, inspirés des indicateurs PLI («*pesticides load indicator*») mis au point au Danemark¹⁰⁰, devaient toutefois être développés en 2022-2023, mais en février 2024, il a été décidé de s'en écarter¹⁰¹.

L'ASBL Corder met actuellement au point le Phytorisque, qui est un outil composé de plusieurs indices permettant de suivre le risque et d'identifier les substances les plus contributrices à celui-ci en grande culture :

- un indice de risque global qui caractérisera l'évolution du risque induit par l'utilisation effective de pesticides à l'échelle wallonne, en combinant¹⁰² les variables relatives à la dangerosité pour la santé humaine, l'impact sur l'environnement (milieu terrestre, eaux de surface, eaux souterraines et santé des utilisateurs¹⁰³) et les quantités utilisées, et ce pour l'ensemble des substances actives :

$$IRG = \sum_i^{s.a.} toxicité_i * quantité_i * persistance_i * bioaccumulation_i * mobilité_i$$

- un indice de présence des substances actives, qui rend compte de l'accumulation des substances actives dans différents compartiments de l'environnement (eaux, sol, etc.) ;
- un indice du potentiel de toxicité des substances actives ;
- un indice de fréquence de traitement qui permet de caractériser la dépendance des agriculteurs wallons aux pesticides.

Le Phytorisque permettra de suivre l'impact des mesures prises dans le cadre des PWRP. Sa finalisation est attendue pour la fin de la présente convention du marché EQPP, soit octobre 2025. Selon l'administration, il n'est actuellement pas question d'attribuer de cibles à ces indices.

La Cour des comptes constate que suite à l'abandon du projet de règlement SUR, l'objectif de réduction de l'empreinte pesticides de 50 % inscrit dans le PWRP₃ reste dépourvu d'indicateurs de mesure wallons. Même s'il est nécessaire de trouver un compromis entre pertinence et simplicité, les indicateurs de risques wallons ne sont toujours pas opérationnels plus de 10 ans après la transposition de la directive pesticides. Ils doivent par ailleurs être reliés à des objectifs de politique publique ; or, il n'est actuellement pas question d'associer, à l'indice de risque global, une cible à l'horizon 2030. La Cour relève enfin que le calcul de l'indice de risque global nécessite de disposer de données fiables et précises sur les quantités utilisées, au niveau wallon. Or, il est prévu d'utiliser les extrapolations menées à partir des données du réseau comptable agricole.

¹⁰⁰ Ces indicateurs devaient comprendre un indicateur Charge Pesticides – Santé humaine (ICPSH), calculé sur la base des informations figurant sur l'étiquette du produit commercial ; un indicateur Charge pesticides – Écotoxicité (CPECO) calculé sur la base du profil écotoxicologique de la substance active sur les oiseaux, mammifères, poissons, daphnies, algues, plantes aquatiques, vers de terre et abeilles, et un indicateur Charge pesticides – Environnement (ICPENVI), calculé sur la base du temps de demi-vie/dégradation dans le sol, du facteur de bioconcentration et de la mobilité des substances actives.

¹⁰¹ Dans le cadre de l'analyse de l'indice de risque danois, le système d'addition de scores attribués à différents paramètres ne paraît pas pertinent dans la caractérisation d'un impact global sur l'environnement. En effet, ce type d'indicateur présente la limite que les facteurs de toxicité, persistance et mobilité sont évalués indépendamment, alors que c'est la combinaison de ces différentes variables qui va déterminer l'impact potentiel des substances actives sur l'environnement.

¹⁰² Cet indicateur remédie donc à la faiblesse des indicateurs de charge danois qui additionnaient les scores.

¹⁰³ Et non des riverains. L'impact sur la santé des riverains est étudié par l'Issep dans le cadre de missions spécifiques définies par la mise en œuvre du PWRP₃.

Complémentairement à ces indicateurs, l'ASBL Corder met également au point le « phytoscore¹⁰⁴ », soit un indicateur de risque visant à estimer l'impact potentiel de l'utilisation d'un pesticide particulier sur l'environnement (sur les populations non cibles telles que les vers de terre, les abeilles, les mammifères, les oiseaux et les organismes aquatiques, mais aussi sur les eaux de surface et souterraines), et sur la santé de l'utilisateur. À l'image du « nutri-score » utilisé dans le domaine alimentaire, il a pour objectif de permettre aux utilisateurs professionnels de comparer les pesticides entre eux lorsque plusieurs sont disponibles pour un même usage souhaité, et d'alerter l'utilisateur en cas de risque particulier.

L'ASBL Corder relève que d'autres indices sont également développés par d'autres organismes dans le cadre du PWRP3.

4.2 Indicateurs sur l'utilisation des substances actives particulièrement préoccupantes

L'article 4 de la directive pesticides prévoit de suivre plus précisément les substances particulièrement préoccupantes¹⁰⁵. L'article 5, § 2, du décret pesticides du 10 juillet 2013 transpose en droit wallon cette disposition européenne en imposant que « *le programme wallon de réduction des pesticides comprend également des indicateurs destinés à surveiller l'application des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives particulièrement préoccupantes, notamment quand il existe des solutions de substitution.* »

La notion de substance active particulièrement préoccupante n'est pas définie dans la directive pesticides, ni dans le décret pesticides. En vertu du règlement européen Reach¹⁰⁶, des substances actives sont toutefois qualifiées d'extrêmement préoccupantes pour leurs effets néfastes sur la santé et l'environnement ; ces substances sont cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction (CMR), persistantes, bioaccumulables et toxiques (PBT) dans l'environnement ou très persistantes et très bioaccumulables (vPvB).

Les substances candidates à la substitution, dont la liste est établie au niveau européen, font partie des substances particulièrement préoccupantes. Parmi les 7 catégories de substances évoquées supra (voir le point 4.1.1.1), les substances candidates à la substitution forment les catégories E (non CMR, c'est-à-dire non cancérogènes, mutagènes et reprotoxiques) et F (CMR).

La Cour des comptes relève que la disposition précitée du décret pesticides s'applique au territoire de la Région wallonne et qu'à défaut de données régionales, elle n'est pas appliquée.

Dans leur réponse, la ministre de l'Agriculture et l'administration relèvent que les développements en cours d'indicateurs au niveau wallon tels que le Phytorisque remédieront à cette lacune. La Cour des comptes rappelle que les indicateurs visés devraient être spécifiques aux substances considérées comme particulièrement préoccupantes.

¹⁰⁴ Voir ASBL Corder, *Phytoscore (2021-2026) – L'indicateur Phytoscore*, page consultée en janvier 2025, corder.be.

¹⁰⁵ Raison pour laquelle l'indicateur F2F2 était ciblé sur les substances les plus dangereuses.

¹⁰⁶ Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (Reach), eur-lex.europa.eu.

Outre les substances candidates à la substitution, il existe d'autres substances extrêmement préoccupantes pouvant faire l'objet d'un suivi rapproché au niveau régional, comme les pesticides contenant des composés Pfas¹⁰⁷.

Pour ce qui concerne les Pfas, 31 substances actives de pesticides autorisées actuellement en Belgique sont reconnues comme composés Pfas. Ces pesticides sont des herbicides, des insecticides ou des fongicides. Bien qu'ils soient autorisés en vertu du règlement (CE) n°1107/2009, ces 31 composés peuvent potentiellement être considérés comme sources de pollutions pour la biodiversité, du fait de leur nature et de leur utilisation en agriculture. En effet, les Pfas étant assimilés oralement par les espèces aquatiques ou terrestres, et leur taux d'élimination étant faible, ceux-ci suscitent des préoccupations environnementales similaires à d'autres substances qui sont très persistantes, très bioaccumulatives et toxiques.

Dans le cadre du monitoring du réseau de surveillance des eaux de surface, 12 substances parmi ces 31 ont fait l'objet d'un suivi ponctuel ou régulier depuis 2000, et elles y sont toutes détectées. Sur les trois substances suivies récemment (en 2023), deux herbicides¹⁰⁸ sont fréquemment détectés et quantifiés¹⁰⁹.

Aucune de ces 31 substances n'est reprise dans la liste des 20 Pfas à surveiller dans les eaux à destination de la consommation humaine. Elles ne font pas non plus partie des paramètres officiels¹¹⁰ intervenant dans la définition des états écologique ou chimique des eaux de surface. Il existe toutefois au niveau wallon une liste de 52 polluants spécifiques dangereux pour l'état écologique des milieux aquatiques et potentiellement présents dans les masses d'eau de surface¹¹¹. Les 31 substances n'en font pas partie mais, selon l'administration, cette liste pourrait être adaptée en y intégrant de nouvelles substances et en retirant celles qui ne sont plus détectées.

De manière générale, la concentration admissible de ces substances est encore peu normée officiellement. L'administration dit se référer aux valeurs de référence proposées par les principaux instituts de recherche européens, en particulier l'institut français de l'environnement industriel et des risques.

Enfin, d'autres substances actives, qui ne sont pas nécessairement considérées comme extrêmement préoccupantes, mais qui présentent néanmoins un risque pour l'environnement et la biodiversité (telles que les substances à risques pour les pollinisateurs identifiables à la mention SPe8¹¹²), ne font pas l'objet d'un suivi particulier.

¹⁰⁷ Les substances per- et polyfluoroalkylées ou Pfas sont connues sous le nom de « polluants éternels » en raison de leur persistance exceptionnelle. Ils ont été introduits dans des pesticides en vue de renforcer leur stabilité. Parmi ceux-ci, certains, en se dégradant, peuvent produire de l'acide trifluoroacétique, qui est un Pfas connu sous le nom de TFA (« trifluoroacetic acid » en anglais). Celui-ci, qui est le plus petit des Pfas, constitue un sujet de préoccupation pour l'environnement et la santé humaine.

¹⁰⁸ Flufénacet et diflufénican.

¹⁰⁹ Cela signifie que la substance est non seulement détectable mais que sa concentration dépasse également un seuil de quantification.

¹¹⁰ C'est-à-dire les substances (dangereuses) prioritaires issues de la directive 2008/105/CE sur les normes de qualité environnementale, qui est une directive-fille de la directive-cadre sur l'eau.

¹¹¹ La qualité « physico-chimique » est une des composantes de l'état écologique des masses d'eau de surface. Voir l'[annexe Xter à la partie réglementaire du livre II du code de l'environnement contenant le code de l'eau – Limites des classes d'état et de potentiel écologique](#), environnement.wallonie.be.

¹¹² Afin de faciliter l'accès et d'identifier les pesticides nécessitant une attention particulière pour préserver les pollinisateurs, le comité régional Phyto met à disposition une liste reprenant l'ensemble des pesticides ayant une mention SPe8.

4.3 Indicateur dans le cadre de la PAC

Le plan stratégique relevant de la PAC comprend une série d'indicateurs de résultat visant à évaluer l'atteinte des objectifs spécifiques qu'il se fixe.

Pour ce qui concerne l'objectif spécifique 5 « Favoriser le développement durable et la gestion efficace des ressources naturelles telles que l'eau, les sols et l'air », une série d'indicateurs sont suivis, dont l'indicateur R.24 « Utilisation durable et limitée des pesticides : part de la superficie agricole utile (SAU) faisant l'objet d'engagements spécifiques bénéficiant d'une aide qui conduisent à une utilisation durable des pesticides afin de réduire les risques et les effets des pesticides »¹¹³. Pour cet indicateur, une cible de 27,21 % de la SAU est fixée d'ici 2027.

Diverses interventions de la PAC sont prises en compte pour le calcul de l'indicateur R.24, principalement deux éco-régimes (cultures favorables à l'environnement et réduction d'intrants), deux mesures agro-environnementales et climatiques (parcelles aménagées et tournières enherbées) et le soutien à l'agriculture biologique. Les trois dernières mesures entraînent une interdiction générale des pesticides, l'éco-régime réduction d'intrants, une interdiction de certains pesticides (substances candidates à la substitution), et l'éco-régime cultures favorables à l'environnement, une interdiction d'insecticides.

Ces différentes mesures s'inscrivent toutes dans une logique de réduction de l'utilisation des pesticides, mais il s'agit de mesures dites surfaciques, basées sur un nombre d'hectares engagés par agriculteur. L'indicateur R.24 étant construit à partir de ces données de surface, il ne fournit donc pas de résultat en termes de réduction de l'utilisation des pesticides et des risques associés résultant de la mise en œuvre des mesures précitées.

¹¹³ Cet indicateur est également utilisé pour le suivi de l'atteinte de l'objectif spécifique n° 6 « Contribuer à la protection de la biodiversité, améliorer les services écosystémiques et préserver les habitats et les paysages ».

Chapitre 5

Planification et efficacité des mesures

Ce chapitre examine la stratégie d'intervention de la politique d'utilisation durable des pesticides menée en Région wallonne ainsi que la fixation des objectifs et des priorités. Il se penche également sur l'efficacité des mesures de manière générale mais aussi de quelques mesures en particulier, pour lesquelles des problèmes ou des indices de risque (tels que des retards d'exécution dans leur mise en œuvre) ont été détectés dans l'analyse documentaire. Certaines mesures instaurées par la directive pesticides, telles que les formations ou les activités de conseil, n'ont pas été analysées dans le cadre de cet audit.

5.1 Stratégie d'intervention

La stratégie d'intervention relative à la politique de réduction de l'utilisation des pesticides et des risques associés consiste à mettre en œuvre une série de mesures, de natures diverses¹¹⁴, en vue de modifier le comportement du groupe-cible, principalement les agriculteurs, d'atteindre les objectifs assignés de réduction, et de produire les impacts recherchés en termes de préservation de la biodiversité, de protection de la santé des utilisateurs et de la population en général.

La stratégie d'intervention suppose qu'il y ait une déclinaison claire entre les objectifs généraux, spécifiques, opérationnels, les mesures et les actions, permettant d'identifier la contribution de chaque niveau à l'étage supérieur.

Adopté le 20 octobre 2022, le PWRP₃ a comme raison d'être explicite la réduction des pesticides. Ce plan, dont l'objectif faîtière est la réduction de l'empreinte pesticides de 50 % à l'horizon 2030 (voir le [point 2.4](#)) se décline en 6 objectifs stratégiques, eux-mêmes subdivisés en, au minimum, deux objectifs opérationnels¹¹⁵. Il est présenté comme un dispositif cohérent, reposant sur « un système de poupées russes », « selon un degré d'opérationnalité croissant », avec des objectifs stratégiques « qui donnent le cap », « déclinés concrètement en objectifs opérationnels », qui sont « à leur tour précisés par des mesures concrètes ».

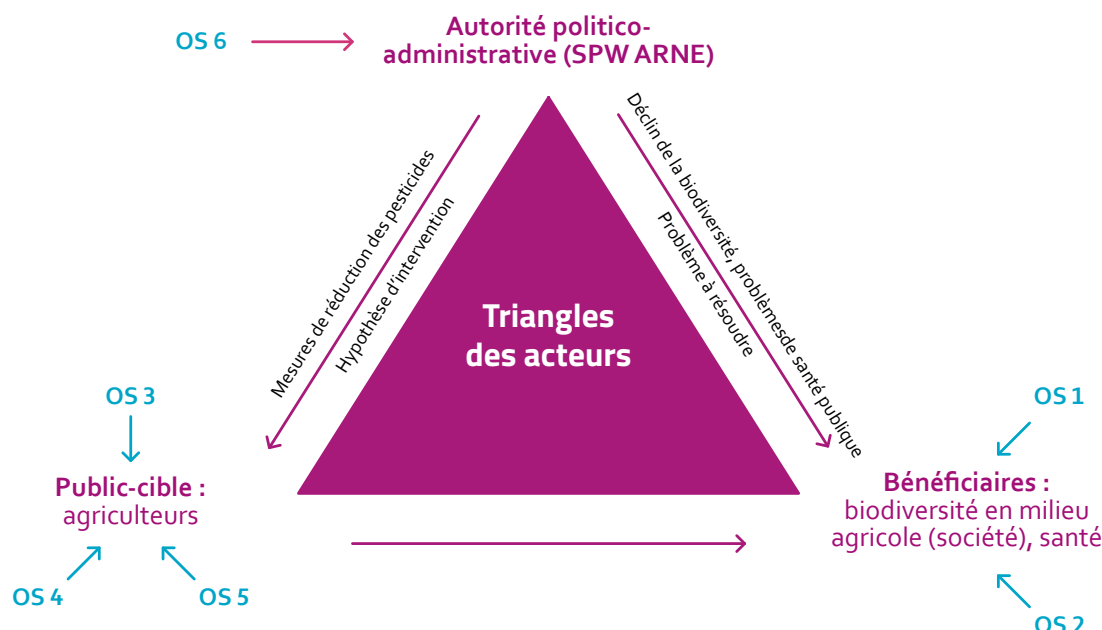
La Cour des comptes constate cependant que ce plan, dans sa conception, manque de cohérence et de lisibilité. En effet, la [figure 3](#)¹¹⁶ ci-après permet de comprendre que le PWRP₃ met sur le même plan des objectifs, tous qualifiés de stratégiques, alors qu'ils ne s'y trouvent pas en réalité.

¹¹⁴ Interdiction d'utilisation, sensibilisation et incitation (par exemple, à l'emploi des techniques de substitution), contrôle du respect des principes de la lutte intégrée, conseil, formation...

¹¹⁵ Voir l'[annexe 4](#) pour une vue détaillée des objectifs stratégiques et opérationnels.

¹¹⁶ Le « triangle des acteurs » est un outil d'analyse des politiques publiques. Pour une explication et une illustration, voir Iweps, « Un outil d'analyse des politiques publiques : Le triangle des acteurs », *Les Brèves de l'Iweps*, n°2, 2019, iweps.be.

Figure 3 – Triangle des acteurs appliqué à la politique de réduction des pesticides mise en œuvre au moyen du PWRP₃



Source : Cour des comptes

Ainsi, les objectifs stratégiques (OS) 1 « Réduire les impacts sur l'environnement (air, eau, biodiversité, sols) » et 2 « Réduire les impacts sur la santé » se situent, comme leur intitulé l'indique, au niveau des impacts et donc des bénéficiaires finaux de la politique (en résumé, le vivant). Les objectifs stratégiques (OS) 3 « Diminuer la dépendance aux produits phytopharmaceutiques de synthèse » 4 « Renforcer les connaissances et compétences [des agriculteurs] » et 5 « Diffuser les connaissances et compétences » visent directement les groupes-cibles, en l'occurrence principalement les agriculteurs. Quant à l'objectif stratégique (OS) 6 « Évaluer et suivre » il cible l'autorité politico-administrative en charge du pilotage de ce plan, notamment le SPW ARNE.

Tous ces objectifs stratégiques sont mis sur un même plan logique, alors qu'ils sont :

- Soit de nature différente. Ainsi, l'objectif stratégique 6 (OS6) n'est pas un objectif stratégique de la politique, mais un objectif interne à l'autorité politico-administrative.
- Soit interdépendants. De manière générale, les impacts pour les bénéficiaires de la politique sont la conséquence des résultats obtenus auprès des publics cibles (abstraction faite de l'influence d'éventuels facteurs exogènes¹¹⁷). Dans le cas présent, pour atteindre les impacts recherchés sur l'environnement et la santé (OS1 et 2), il est d'abord impératif d'obtenir des résultats auprès des publics cibles via, en particulier, l'atteinte de l'OS3 « Réduction de la dépendance aux pesticides chimiques ». Comme indiqué dans les troisièmes plans de gestion des districts hydrographiques (PGDH3), « la réduction à la source des quantités épandues est le moyen le plus efficace de réduire les concentrations finales de ces substances actives dans les masses d'eau. » Certaines des mesures et actions¹¹⁸ reprises sous les OS1 et 2 ont d'ailleurs un lien direct avec la réduction de l'utilisation, et auraient donc pu figurer sous l'objectif de résultat (OS3).

¹¹⁷ Les impacts se manifestent parfois dans le moyen-long terme et peuvent être influencés par des facteurs extérieurs à la politique.

¹¹⁸ Comme l'action 3.1.3.1.1 « Mettre en évidence des itinéraires techniques privilégiant à la fois une diminution des pesticides et un accroissement de la biodiversité fonctionnelle ».

Cette structuration, qui mélange des objectifs de nature différente et qui fait abstraction de leurs interdépendances, empêche de percevoir clairement la trajectoire (la cascade stratégique) à suivre pour atteindre l'objectif de résultat qui est fixé, c'est-à-dire la réduction de l'empreinte pesticides de 50 %.

Cette trajectoire est d'autant moins lisible que d'autres plans concourent aussi considérablement à l'atteinte de ce même objectif :

- le plan stratégique PAC 2023-2027, entré en vigueur au 1^{er} janvier 2023 ;
- les plans de gestion des districts hydrographiques 2022-2027, adoptés le 13 juillet 2023 ;
- le plan de développement de la production biologique à l'horizon 2030, adopté le 3 juin 2021.
- Tous ces plans, à l'exception du dernier, ont été élaborés et adoptés par le gouvernement wallon dans une même fenêtre de temps. Des référencements mutuels y sont opérés tant en ce qui concerne les plans que leurs mesures. Ainsi, les PGDH³ comportent un registre des autres programmes et plans de gestion, et le PWRP³ une liste détaillée des mesures issues des autres plans et programmes wallons, contribuant à l'atteinte des objectifs du PWRP³. Il en va de même pour le plan stratégique PAC.

Quelques mesures figurent également dans plusieurs plans. L'éco-régime « Réduction d'intrants », qui est l'unique mesure visant les substances les plus dangereuses (candidates à la substitution), est présent à la fois dans les PGDH et dans le plan stratégique PAC, mais par contre pas dans le PWRP³¹¹⁹. Les aides à l'investissement pour l'achat d'équipements permettant de réduire l'utilisation des pesticides¹²⁰ sont quant à elles reprises à la fois dans le PWRP³ et le plan stratégique PAC.

Il existe donc une forme de dialogue entre ces différents documents stratégiques, en particulier au moment de leur élaboration. Ce dialogue est facilité, au sens propre, par la mise en place d'une coupole PWRP¹²¹ rassemblant différents acteurs, dont des représentants des services chargés du suivi du PGDH et du plan stratégique PAC.

Malgré cela, la Cour des comptes constate que ces documents poursuivent encore, essentiellement, leur logique propre, cloisonnée, et qu'ils ne permettent donc pas de dégager une vision claire, cohérente et exhaustive, de la politique de réduction des pesticides. La logique d'intervention est comme diluée, et n'est pas explicitée. Cette situation résulte probablement, en partie au moins, de la distribution fragmentée des compétences au sein du gouvernement : la conception de ces différents plans peut relever de ministres distincts (de l'Environnement et de l'Agriculture). La politique de réduction des pesticides est en effet une politique environnementale et sanitaire mais dont la mise en œuvre passe, pour une bonne part, par des mesures relevant de la politique agricole.

Par exemple, une annexe du plan stratégique PAC est supposée décrire la cohérence de ce plan avec l'objectif de réduction des pesticides établi par la stratégie « De la ferme à la table », et sa contribution à ce dernier. Toutefois, ce tableau (voir l'annexe 5) se contente de lister les mesures de la PAC qui concourent à l'objectif (éco-régimes, mesures agro-environnementales et climatiques, soutien à l'agriculture biologique) et, pour le reste, renvoie vers le PWRP³, sans même faire mention des

¹¹⁹ Pourtant, l'éco-régime offre la possibilité de financer le désherbage mécanique et contribue donc à l'objectif opérationnel 3.2 du PWRP³ « Développer et renforcer les méthodes ou techniques de substitution aux pesticides de synthèse ».

¹²⁰ L'aide à l'investissement pour l'achat d'équipements permettant de réduire l'utilisation de pesticides se fera par l'intermédiaire de « l'aide à l'investissement et à l'installation » organisé dans le cadre de la PAC.

¹²¹ Cette coupole réunit l'asbl Adalia 2.0, l'asbl Corder, l'asbl PreventAgri et l'asbl Protect'eau ainsi que plusieurs représentants du SPW ARNE.

PGDH¹²², ni du plan Bio. Des liens sont donc établis entre différentes composantes de la politique (plans et mesures), participant toutes en théorie à l'atteinte de l'objectif général fixé, mais ceux-ci sont partiels, approximatifs et avant tout formels.

Dans sa réponse, le ministre de l'Environnement a souligné que l'implication dans la politique de plusieurs départements du SPW ARNE conforte le besoin de développement de politiques complémentaires. Il va donc proposer à la ministre de l'Agriculture de remettre ce point à l'ordre du jour de réunions de travail thématique conjointes.

5.2 Objectifs et priorités fixés

La Cour des comptes constate que, contrairement à ce que prévoit la législation wallonne, les deux premiers programmes de réduction des pesticides, couvrant une période de 10 ans, ne comportaient pas d'objectifs wallons quantitatifs de réduction des risques et/ou de l'utilisation des pesticides.

En la matière, la Région wallonne n'est toutefois pas un cas isolé. Les institutions européennes, telles que la Cour des comptes européenne, ont en effet mis en évidence une série de faiblesses dans l'application de la directive pesticides. Un rapport d'évaluation sur la mise en œuvre de cette directive¹²³, publié le 20 mai 2020 par la Commission européenne, relève notamment que :

« seule une petite minorité d'États membres ont mis en évidence des exemples spécifiques d'objectifs et d'indicateurs utiles sur la base du réexamen de leur premier plan d'action national (PAN). [...] Dans leur PAN révisé, la plupart des États membres n'ont pas remédié aux faiblesses recensées par la Commission dans la première version de leur plan. Par conséquent, la plupart des PAN révisés manquent d'ambition et ne définissent pas d'objectifs de haut niveau et fondés sur les résultats pour réduire les risques associés aux produits phytopharmaceutiques et la dépendance à l'égard de ceux-ci. »

Quant au PWRP₃ couvrant la période 2023 à 2027, il comporte des objectifs, mais ceux-ci sont loin d'être SMART¹²⁴.

Certes, le PWRP₃ mentionne les objectifs de la stratégie européenne « De la ferme à la table » qui, eux, sont quantifiés, temporellement définis, etc. Toutefois, ces objectifs européens n'étaient pas complètement finalisés dès lors que leurs cibles et indicateurs de mesure (indicateurs F2F) devaient encore être précisés et avalisés (voir le [point 4.1.1.2](#)). Le règlement SUR n'ayant pas été adopté, il en va de même de ces indicateurs. L'objectif wallon de réduction de l'empreinte pesticides de 50 % à l'horizon 2030 n'est donc pas défini avec plus de précisions ni, par conséquent, déclinable en objectifs stratégiques ou opérationnels, ou mesurable à l'aide d'indicateurs. La réduction de l'empreinte pesticides ou encore la réduction de la dépendance aux pesticides (voir l'objectif stratégique n°3) restent donc des notions particulièrement vagues.

¹²² Alors que le sous-besoin wallon « favoriser des formes d'agriculture moins consommatrices d'intrants » est rattaché à l'objectif spécifique 5 de préservation des ressources naturelles, dont l'eau. Voir le [tableau 1](#) du présent rapport.

¹²³ Commission européenne, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'expérience acquise par les États membres dans la mise en œuvre des objectifs nationaux fixés dans leurs plans d'action nationaux et sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la directive 2009/128/CE sur une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, mai 2020, 23 p., [COM \(2020\), 204 final, eur-lex.europa.eu](#).

¹²⁴ Spécifique, mesurable, atteignable, relevant, temporellement défini.

Les objectifs stratégiques et opérationnels du PWRP3 n'étant pas quantifiés et définis de manière précise, ils s'apparentent par conséquent à des thèmes sous lesquels sont classés les mesures.

Il n'existe par ailleurs pas d'objectifs intermédiaires à l'échéance du PWRP3 (2027), ni par conséquent de possibilité de mesurer les progrès accomplis et de corriger, le cas échéant, la trajectoire. À titre de comparaison, le plan de développement de la production biologique en Wallonie à l'horizon 2030 prévoit un suivi de cibles annuelles et une évaluation externe en fin de planification.

Conformément au cadre européen, le plan stratégique PAC fixe des cibles au niveau des indicateurs utilisés pour le suivi de chacun de ses objectifs spécifiques, mais aucun objectif précis en matière de réduction de consommation d'intrants n'est formulé pour le sous-besoin identifié au niveau wallon « Favoriser des formes d'agriculture moins consommatrices d'intrants » (et donc de pesticides).

Ce peu de quantification des objectifs résulte probablement, au moins en partie, des lacunes relevées en matière de disponibilité, au niveau wallon, de données relatives à la vente et à l'utilisation des pesticides ainsi qu'à l'évaluation des risques (voir [chapitres 3 et 4](#)).

Le caractère spécifique et précis des objectifs peut quant à lui être rencontré par l'établissement de priorités visant à orienter l'intervention publique. À cet égard, la directive pesticides dispose en son article 15, § 2, c) :

« Les États membres mettent en évidence les points prioritaires, tels que les substances actives, les cultures, les régions ou les pratiques nécessitant une attention particulière, ou bien les bonnes pratiques pouvant être citées en exemple en vue d'atteindre les objectifs de la présente directive, qui sont de réduire les risques et les effets de l'utilisation des pesticides sur la santé humaine et l'environnement et d'encourager le développement et l'introduction de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures et de méthodes ou de techniques de substitution en vue de réduire la dépendance à l'égard de l'utilisation des pesticides. »

Les possibilités de priorisation et de ciblage de la politique sont en effet nombreuses : substances actives les plus problématiques (candidates à la substitution, pesticides Pfas, pesticides nuisibles aux pollinisateurs¹²⁵, etc.), herbicides à l'origine de déclassement des masses d'eau de surface¹²⁶, cultures sur lesquelles les quantités épandues de pesticides sont les plus élevées (pommes de terre, froment d'hiver, betteraves sucrières, etc.), régions agricoles dans lesquelles les pressions agricoles liées à l'utilisation des pesticides sont les plus fortes, etc.

Cette disposition européenne a été transposée dans la législation fédérale¹²⁷. L'arrêté royal du 4 septembre 2012 dispose en effet que le SPF SPSCAE établit ces points prioritaires au moyen d'indicateurs. Avec la NAPAN task force, le SPF a donc produit un document intitulé « Be priority items for 2019 »¹²⁸, vers lequel l'administration wallonne renvoie pour identifier les priorités fixées pour la Région wallonne. Ce document contient les indicateurs de risques nationaux HRI1 et 2

¹²⁵ Pesticides portant la mention SPe8.

¹²⁶ Parmi les 10 substances les plus déclassantes des masses d'eau de surface en Région wallonne, 9 sont des herbicides.

¹²⁷ Voir l'article 8, § 2, 3°, de l'arrêté royal du 4 septembre 2012 relatif au plan fédéral de réduction des produits phytopharmaceutiques, en ce compris leur utilisation compatible avec le développement durable. L'article 1^{er}, § 1^{er}, du même arrêté précise bien qu'il transpose, notamment, l'article 15 de la directive pesticides.

¹²⁸ Eurostat, *HRIS priority items*, août 2021, 7 p., fytoweb.be.

(voir le [point 4.1.1.1](#)), ainsi que les points d'attention relevés en 2021 à partir des statistiques nationales disponibles pour la période 2011-2019. Les substances candidates à la substitution et les substances faisant l'objet d'autorisations d'urgence y sont également mises en évidence, au niveau national. Selon le SPW ARNE, la priorisation opérée dans ce document était de délibérément mettre en exergue les substances actives plutôt que les cultures, celles-ci pouvant être déduites des substances considérées.

La Cour des comptes observe que, par manque de données, ce document ne formule pas de priorités régionales mais fournit surtout un état de la situation au niveau national. Ainsi, même si l'optique adoptée pour l'élaboration de ce document était de considérer des substances et non des cultures, il ne désigne pas celles qui feront l'objet, en Région wallonne, d'une intervention publique spécifique.

Au niveau régional wallon, l'article 5, § 3, du décret pesticides mentionne « *une réduction du risque quant aux éléments définis comme prioritaires dans le rapport sur l'état de l'environnement wallon* ». La Cour des comptes relève que ce rapport annuel¹²⁹, qui synthétise et diffuse de l'information environnementale (sous forme de notes explicatives, d'indicateurs, etc.), n'a pas pour vocation de définir des priorités pour la Région wallonne mais de décrire l'état de l'environnement.

Aucune priorité stratégique n'est donc fixée en matière de réduction des pesticides, ni dans le PWRP3, ni dans le plan stratégique PAC, que ce soit en termes de substance active, de culture, de région agricole, etc.

La Cour des comptes relève que des constats du même ordre (absence de quantification et de segmentation des objectifs en fonction de priorités) ont été formulés par des acteurs externes dans la phase d'élaboration du PWRP3, comme l'illustre l'extrait du rapport sur les incidences environnementales (RIE) y relatif, reproduit ci-après :

« Un point global d'amélioration du projet de programme résiderait dans la quantification des objectifs du programme et dans la mise en œuvre d'un calendrier des réductions visées afin d'assurer l'atteinte des objectifs de réduction de 50 % des risques et quantités utilisées de PPP d'ici 2030. »

Le RIE analyse alors un scénario alternatif :

« Dans ce scénario alternative 1, la question de la quantification des mesures et actions du PWRP III est posée et sa mise en place est considérée. En effet, l'analyse transversale des actions du programme a permis de mettre en évidence un manque général de quantification des objectifs, ce qui ne permet pas de cadrer suffisamment les mesures. Le PWRP offre en effet une série de mesures visant à réduire l'utilisation des pesticides, les impacts sur l'environnement et sur la santé, sans pour autant donner d'objectif de résultat à un certain horizon quant à l'application de ces mesures. L'alternative 1 considère dans un premier temps un PWRP qui préciserait une segmentation de l'objectif général de réduction des pesticides (50 % d'ici 2030) entre les différents types d'utilisateurs (particuliers, gestionnaires d'espaces verts, agriculteurs...) et au sein même de ces types d'utilisateurs (différenciation entre agriculteurs selon les

¹²⁹ Service public de Wallonie Agriculture, Ressources naturelles et Environnement (SPW ARNE), *Diagnostic environnemental de la Wallonie*, 2024, 86 p., etat.environnement.wallonie.be.

produits cultivés par exemple). Cette segmentation permettrait d'agir de façon plus personnalisée en fonction des utilisateurs et de fixer des objectifs concrets pour arriver au pourcentage de réduction à atteindre dans chacune des branches. L'ajout d'un objectif annuel permettrait de vérifier l'impact des mesures et d'évaluer les chances d'atteinte de l'objectif en 2030. Ensuite, l'alternative 1 considère un PWRP qui préciserait des objectifs chiffrés à attribuer aux actions proposées pour atteindre l'objectif général (réduction de 50 % de l'utilisation et réduction de 50 % des risques). Cela pourrait consister à fixer des objectifs chiffrés à atteindre d'ici la fin du PWRP III ».

Le conseil économique, social et environnemental wallon, dans l'avis remis sur le projet de PWRP¹³⁰, abondait dans le même sens : *« Il conviendra alors, conformément à la recommandation faite par le RIE, de détailler ensuite la mécanique envisagée pour atteindre les objectifs : désagréger l'objectif pour le secteur agricole et notamment par type de production végétale, en fonction du potentiel de réduction existant. »*¹³¹

Même si le système d'informations relatif à l'usage des pesticides présente des faiblesses importantes en Région wallonne, divers travaux scientifiques, de nature diagnostique mais aussi prospective, produisent une abondante quantité d'informations et d'analyses. La Cour des comptes relève cependant que la manière dont ces travaux irriguent la conception de la politique d'utilisation durable des pesticides reste, à ce stade, assez opaque.

Il convient d'abord de mentionner les travaux réalisés dans le cadre du marché EQPP, qui alimentent le diagnostic présenté dans l'état de l'environnement wallon (voir le [point 3.2.3](#)). Celui-ci permet d'évaluer la tendance d'utilisation des pesticides à l'échelle wallonne et pour les principales cultures, en particulier celles les plus consommatrices de pesticides^{132, 133}. Selon le SPW ARNE, l'objet de ce marché est de fournir des données qui serviront ensuite aux décideurs pour élaborer des objectifs de réduction. Toutefois, comme exposé au [point 3.2.3](#), la manière dont ces travaux influencent, concrètement, le pilotage de la politique et en particulier les choix politiques posés n'est pas encore perceptible.

Ensuite, plusieurs études susceptibles d'éclairer l'élaboration de la politique ont été confiées à un institut de recherche académique. Une première étude¹³⁴ commandée par le ministre wallon de l'Environnement, publiée en 2017, avait pour objectif *« de fournir aux décideurs politiques wallons une évaluation rationnelle des conséquences environnementales et économiques d'un passage à une agriculture à faibles intrants »*. Cette étude a mesuré l'impact d'une agriculture durable en matière

¹³⁰ Conseil économique, social et environnemental de Wallonie (CESE), *Avis sur le projet de programme wallon de réduction des pesticides 2023-2027 approuvé par les pôles « Ruralité » (section « Agriculture, Agroalimentaire et Alimentation ») et « Environnement » (assemblée « Eau »)*, 1^{er} avril 2022, 20 p., [cesewallonie.be](https://www.cesewallonie.be).

¹³¹ L'avis précise, à la page 16, que de manière générale, les pôles *« soutiennent donc vivement une approche basée sur l'alternative "1" proposée par le RIE (à savoir se fixer des objectifs quantifiés, définir les moyens et un calendrier précis), tout en rappelant leurs réserves (précédemment énoncées) relatives aux objectifs proposés dans le projet de PWRP soumis à l'enquête publique »*.

¹³² Par exemple, le rapport 2022b de l'ASBL Corder mentionne, à la page 152, que *« les trois cultures pour lesquelles les quantités extrapolées de substances actives utilisées (en kg) à l'échelle wallonne sont les plus élevées entre 2004 et 2018 sont les pommes de terre de conservation, le froment d'hiver ainsi que les betteraves sucrières. Cette tendance se poursuit pour les années 2019 et 2020. »*

¹³³ SPW ARNE, *Utilisation de produits phytopharmaceutiques*, page consultée en janvier 2025, etat.environnement.wallonie.be.

¹³⁴ Darko Znaor, Philippe Baret, Véronique de Herde & Clémentine Antier (Université catholique de Louvain), *Les conséquences environnementales et économiques d'une conversion de l'agriculture wallonne vers un modèle à faible apport d'intrants*, étude commandée par le ministre wallon de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire, de la Mobilité et des Transports et du Bien-être animal, juin 2017, 128 p., sytra.be.

d'emploi, de production alimentaire, et de performance économique en comparant un scénario de référence (situation existante) à un scénario à faibles intrants. Elle concluait, à l'époque, que le scénario à faibles intrants ne compromettait pas la sécurité alimentaire de la Région wallonne, et qu'il créait de l'emploi, préservait davantage l'environnement, provoquait moins de dommages à la santé humaine, et accroissait la valeur ajoutée.

Dans le cadre du PWRP2, l'action New Wal 2.9.8 a également visé à réaliser des études par filière pour réduire le recours aux pesticides (et aux intrants en général) pour les principales productions wallonnes et identifier les freins au changement en aval de la production. À cette fin, une convention intitulée « Étude relative à la mise en œuvre d'un passage du modèle agricole actuel à un modèle sans produits phytopharmaceutiques et à usage limité d'engrais chimiques » a été conclue entre le ministre de l'Environnement et cet institut de recherche. Différents scénarios d'évolution des modes de production ont été comparés pour différentes filières, dont les céréales et la pomme de terre. Pour cette dernière filière, les résultats de l'étude, publiés en 2019, renaient deux scénarios de transition à l'horizon 2050, repris dans le tableau 8 ci-après, avec un avancement à deux tiers de cet objectif d'ici à 2030.¹³⁵

Tableau 8 – Objectifs de deux scénarios de transition : réductions cibles de PPP utilisées en pommes de terre à l'horizon 2030 et 2050

	Objectifs de réduction des PPP d'ici 2030	Objectifs de réduction des PPP d'ici 2050
Scénario de transition 1	-20 %	-30 %
Scénario de transition 2	-30 %	-50 %

Source : Earth & Life Institute, UCLouvain

La réalisation des objectifs fixés dans les deux scénarios de transition est obtenue en faisant varier au fil du temps la part relative des différents modes de production, à savoir : conventionnels non économes, peu économes, économes et très économes, et le système en agriculture biologique (voir l'annexe 6). Cette typologie est construite d'après la méthode développée dans le cadre du plan français Ecophyto et adaptée aux données disponibles. Dans le cas présent, les niveaux de charge en produits phytosanitaires (en euros/hectare) sont utilisés pour caractériser les différents systèmes. Par exemple, en 2015, une exploitation cultivant des pommes de terre était classée dans la catégorie économe si sa charge en pesticides était comprise entre 302 et 422 euros/hectare.

La Cour des comptes considère que cette classification et les scénarios élaborés sur cette base sont intéressants à plus d'un titre. D'abord, les données individuelles déjà disponibles (superficie des parcelles, etc.) et prochainement collectables via les registres électroniques (dose appliquée, quantité utilisée, type de produit utilisé, etc.) pourraient contribuer à la construction d'une telle typologie et, en retour, permettre aux exploitations de se situer sur cette échelle. Des trajectoires individuelles de transition, menées à l'aide d'actions de sensibilisation, de formations et de conseils, d'incitants financiers, etc., pourraient ainsi être proposées aux exploitations appartenant aux catégories les moins économes, pour les faire tendre progressivement vers des catégories plus économes.

¹³⁵ Clémentine Antier, Timothée Petel & Philippe Baret (Université catholique de Louvain), *État des lieux et scénarios à horizon 2050 de la filière des pommes de terre en Région wallonne*, janvier 2019, 62 p., sytra.be.

Ces résultats obtenus au niveau des exploitations devraient concourir à l'atteinte d'objectifs de transition fixés pour cette filière, et si des scénarios sont réalisés « mutatis mutandis » pour d'autres filières (ou au minimum pour les filières les plus consommatrices de pesticides), il devrait être possible de tracer une trajectoire vers l'atteinte d'objectifs globaux.

À cette action du PWRP2¹³⁶ succèdent deux nouvelles actions du PWRP3: l'attribution d'un marché de service à la fin de l'année 2023 par le département de l'environnement et de l'eau (DEE) du SPW ARNE, dans le but de définir des scénarios de transition agricole multi-filières à l'échelle régionale¹³⁷; ce marché sera suivi d'un marché de service complémentaire qui visera une analyse coûts-bénéfices des scénarios retenus dans le premier marché¹³⁸.

Ces deux actions ne figuraient pas dans le projet de PWRP3 soumis à enquête publique.

La Cour des comptes recommande au gouvernement wallon d'adopter un scénario de transition utilisant les résultats issus de ces deux marchés.

5.3 Efficacité des mesures

5.3.1 Appréciation générale

La réduction de l'utilisation des pesticides et des risques associés étant l'objectif poursuivi, il convient, dans la phase de sélection des mesures, de s'interroger sur leur efficacité à l'aune de cet objectif.

La Cour des comptes constate que l'efficacité des mesures en termes de réduction des quantités de pesticides ou des risques est le plus souvent inconnue ou subjective. Leur contribution aux objectifs opérationnels et stratégiques ne pourrait donc être déterminée, ce qui participe au manque de lisibilité de la stratégie d'intervention.

L'administration explique que lors de l'élaboration du PWRP3, les propositions d'actions ont pourtant été priorisées en fonction de leur efficacité, à savoir leur impact direct ou indirect sur l'atteinte des objectifs de la stratégie « De la ferme à la table », d'un point de vue quantitatif et/ou de réduction du risque.

L'administration relève toutefois que la priorité accordée reste une appréciation plutôt subjective. La méthode adoptée par la Coupole PWRP a consisté à répondre à la question suivante: « Cette action permet-elle d'atteindre l'objectif principal (réduction de 50 % d'ici 2030) ? ». Un indice de priorité a alors été attribué en fonction de la réponse à cette question: si la réponse est certainement, alors la note attribuée s'approche de 1; si la réponse est probablement mais plutôt indirectement, alors la note s'approche de 2; si la réponse est qu'il n'y a pas de lien direct avec l'objectif, alors la note s'approche de 3.

¹³⁶ Action 3.4.2.2.2 du PWRP 3.

¹³⁷ Action 3.4.2.2.1 du PWRP 3.

¹³⁸ Selon la fiche de présentation de cette action dans le PWRP3, cette étude « portera sur les implications socio-économiques de la mise en œuvre des différents scénarii de transition élaborés dans le cadre de l'étude prospective multi-filières. Avec ces deux volets complémentaires, les décideurs.euse.s pourront donc connaître les différentes options techniques qui s'offrent à eux.elles (et les freins et les leviers associés), mais également ce que ces différentes options impliquent sur le volet socio-économique et les solutions aux obstacles de mises en œuvre. Les estimations chiffrées et non chiffrées permettront de répondre à une demande récurrente (notamment du secteur agricole) de pouvoir disposer d'une vue claire et la plus précise possible sur ce que la transition risquera de coûter et à qui, et de pouvoir, sur base de ces informations objectives, élaborer des mesures concrètes permettant de dépasser ces difficultés collectivement (secteurs, pouvoirs publics et autres acteurs.rice.s identifiés.e.s comme pertinent.e.s). »

Les cinq actions dont l'évaluation se rapproche le plus de la note de 1 (et permettant, selon la grille de cotation retenue, d'atteindre l'objectif certainement ou très probablement) sont reprises dans le **tableau 9** ci-après, de même que leur indice de priorité, ainsi que les objectifs auxquels elles se rapportent et l'indicateur de résultat y associé. Sur ces cinq actions considérées comme les plus efficaces, trois sont dépourvues d'indicateur de résultat en lien avec l'objectif de réduction, bien que la priorisation des mesures ait été effectuée sur la base de leur potentiel de réduction.

Tableau 9 – Les cinq actions du PWRP₃ les plus efficaces selon le SPWARNE

Intitulé de l'action	Indice de priorité	Objectif stratégique auquel l'action se rapporte	Objectif opérationnel	Indicateur de résultat
Mettre en place un service de conseils multi-acteurs mobilisant les organismes de conseil déjà actifs en Wallonie (action 3.1.2.1.1)	1	OS.1 Réduire les impacts sur l'environnement	OO.1.2 Améliorer la qualité de l'eau	Non
Harmoniser les réglementations wallonnes et fédérales (action 3.6.1.2.1)	1	OS.6 Évaluer et suivre	OO.6.1 Récolter les données de base et poser les prérequis pour le développement ultérieur de mesures spécifiques	Non
Créer des réseaux d'observation et d'avertissement constitués d'agriculteurs formés afin d'affiner les systèmes d'avertissement (action 3.3.1.1.1)	1,18	OS.3 Diminuer la dépendance aux produits phytopharmaceutiques de synthèse	OO.3.1 Développer et renforcer le recours à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures et autres végétaux	«Visualiser et objectiver une diminution des PPP »
Favoriser l'investissement pour l'achat d'équipements permettant de réduire l'utilisation des pesticides et encourager leurs achats groupés (action 3.3.2.1.2)	1,23	OS.3 Diminuer la dépendance aux produits phytopharmaceutiques de synthèse	OO.3.2 Développer et renforcer les méthodes ou techniques de substitution aux PPP de synthèse	Non
Développer une boîte à outils reprenant les moyens et techniques d'atténuation de l'exposition des riverains aux pesticides (action 3.2.1.1.2)	1,3	OS.2 Réduire les impacts sur la santé humaine	OO.2.1 Protéger la santé des riverains	Monitoring « avant/après » de la présence de PPP dans l'air dans les zones test

Au total, rares sont les actions du PWRP₃ (4 sur 29) à être pourvues de tels indicateurs de résultat ou qui s'en approchent¹³⁹. La plupart des indicateurs retenus sont donc des indicateurs de suivi¹⁴⁰ ou de réalisation¹⁴¹.

Lors de l'élaboration du PWRP₃, le rapport sur les incidences environnementales avait déjà mis en exergue que si la réduction des quantités utilisées de pesticides constitue bien un enjeu du PWRP₃, le projet de PWRP₃ soumis à enquête publique ne comprenait qu'un petit nombre d'actions qui le cible directement, soit trois actions sur 38¹⁴².

Tableau 10 – Caractérisation de l'impact des actions du PWRP₃ sur l'objectif de réduction

	Nombre d'actions	Pourcentage
L'action ne cible pas directement l'enjeu et ne l'impacte pas positivement	13	34 %
L'action ne cible pas directement l'enjeu mais peut l'impacter positivement dans une moindre mesure	10	26 %
L'action ne cible pas directement l'enjeu mais peut l'impacter positivement de manière significative	12	32 %
L'action cible directement l'enjeu et peut avoir un impact positif important sur celui-ci	3	8 %
Total	38	100 %

Source : rapport sur les incidences environnementales du PWRP₃

Les deux actions relatives à l'élaboration de scénarios de transition agricole et à l'analyse de leurs coûts-bénéfices, citées au point précédent, ont toutes deux récolté un indice de priorité de 2,2, ce qui les classe en 23 et 24^e position sur 29 mesures.

Pour ce qui concerne le plan stratégique PAC, une de ses annexes (reproduite en [annexe 5](#) du présent rapport) ne spécifie pas, par exemple, dans quelle mesure les éco-régimes, les mesures agro-environnementales et climatiques, et le soutien à l'agriculture biologique contribuent aux objectifs de réduction, parce que les effets de ces mesures sont inconnus (voir en particulier le [point 5.3.4](#) pour ce qui concerne l'éco-régime réduction d'intrants).

¹³⁹ Outre l'action 3.3.2.1.2 figurant parmi les 5 actions considérées comme les plus efficaces, trois actions supplémentaires disposent d'indicateurs de résultats (ou qui s'en approchent) : l'action 3.3.1.1.2 « Améliorer les connaissances en phytopathologie des agriculteur.rice.s/horticulteur.rice.s et perfectionner l'application APPI » (indicateur : « plus d'indépendance des producteur.rice.s professionnel.le.s par rapport aux visites des conseiller.ère.s des firmes phytopharmaceutiques -> moins d'achats "automatiques" de pesticides -> réduction des intrants phyto »), l'action 3.3.2.1.1 « Développer un réseau d'exploitant.e.s/producteur.rice.s exemplaires dans le domaine de la réduction de l'utilisation des pesticides (indicateur : "Réduction de l'usage des pesticides et de leur pression sur les ressources en eau") » et l'action 3.6.1.1.2 « Mettre en évidence les zones où il y a une forte pression en produits phytopharmaceutiques, via un indicateur de charges en pesticides et proposer des mesures de réduction de l'utilisation des pesticides (indicateur : "développement d'un indicateur de charge de pesticides dans les zones sensibles et diminution globale de l'indice") ».

¹⁴⁰ Nombre de zones prioritaires étudiées et prise en charge par le service de conseil, nombre de cultures suivies (et évolution de l'état phytosanitaire des cultures), nombre de zones pilotes sélectionnées pour laquelle la procédure complète a été effectuée...

¹⁴¹ Nombre de notes interprétatives et explicatives rédigées, nombre de formations organisées pour les agriculteur.rice.s, nombre d'aides accordées selon le dispositif développé...

¹⁴² Soit le nombre d'actions figurant dans le projet de PWRP₃ soumis à enquête publique.

5.3.2 Mesures de restriction voire d'interdiction d'usage des pesticides

La Cour des comptes constate que l'application des mesures de restriction ou d'interdiction d'usage des pesticides est fréquemment freinée, voire empêchée, par des problèmes de nature juridique, d'origine multiple (répartition des compétences entre entités, choix politiques, absence de norme, erreur d'écriture de la norme, etc.).

À cet égard, un projet de révision de l'arrêté pesticides du 11 juillet 2013, qui visait à remédier à certains de ces problèmes, était déjà en cours sous le PWRP2 (2018-2022).¹⁴³ À cette fin, un groupe de travail informel réunissant différents acteurs¹⁴⁴ a été constitué.¹⁴⁵ Celui-ci s'est attelé à une relecture de la réglementation afin de s'assurer qu'elle était compréhensible et contrôlable. Un projet de texte de révision a été déposé au cabinet de la ministre de l'Environnement en fin d'année 2021. Compte tenu du nombre élevé de modifications que cette relecture a engendré, le cabinet a préféré, selon l'administration, réaliser une réécriture complète d'un nouvel arrêté. Toutefois, les discussions sur le projet de règlement SUR, qui allait potentiellement affecter la réglementation wallonne, ainsi que la crise du monde agricole, toutes deux concomitantes à ces travaux, ont eu pour effet de postposer l'adoption de cet arrêté modificatif, qui n'a finalement pu aboutir sous la législature précédente.

Selon l'administration, l'absence d'avancées dans ce dossier bloque actuellement une bonne partie des contrôles de la réglementation pesticides en Wallonie.

Le PWRP3 contient une action 3.6.1.2.1 « Harmoniser les réglementations wallonnes et fédérales au moyen du GT thématique consacré à ces questions ». Cette action prévoit la création d'un groupe de travail wallon « Législation PPP » et de réaliser un état des lieux des freins au respect du prescrit légal.

Dans sa réponse, le ministre de l'Environnement a mentionné qu'il a initié les travaux de révision de l'arrêté pesticides.

Les trois points suivants illustrent les difficultés de nature juridique rencontrées dans l'application des mesures d'interdiction ou de restriction d'usage des pesticides.

5.3.2.1 Mesures d'interdiction d'ordre général

L'article 4/1 du décret pesticides autorise le gouvernement wallon à interdire, au besoin, de manière temporaire ou pour une durée indéterminée, l'application de pesticides en tout lieu lorsque ces pesticides contiennent des substances actives qui représentent un risque pour la protection de l'environnement, pour la santé humaine ou pour la conservation de la nature. En fonction des circonstances, cette interdiction ou restriction d'usage s'applique sur la totalité ou sur une partie du territoire wallon. Par dérogation, et en l'absence de solutions de substitution, des exceptions pour les utilisateurs peuvent être adoptées, pour autant que ces utilisateurs professionnels soient informés du risque présenté par les substances actives visées.

¹⁴³ Mesure NEW Wal 2.7.5 du PWRP2 « Harmonisation des réglementations diverses induisant le respect d'une zone tampon le long des cours d'eau ». Cette mesure émanait des services extérieurs de vulgarisation agricole qui souhaitent une simplification des règles pour une meilleure communication vers les agriculteurs.

¹⁴⁴ Les services normatifs du SPW ARNE (DEE, DDRCB), les services de contrôle du SPW ARNE (DPC), les juristes et les organismes d'encadrement.

¹⁴⁵ Voir SPW ARNE, *Évaluation du programme wallon de réduction des pesticides 2018-2022 (PWRP2)*, 15 p., environnement.wallonie.be.

La protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions, est une compétence régionale¹⁴⁶, tandis que l'établissement des normes des produits (en l'occurrence des pesticides)¹⁴⁷ est une compétence fédérale. Étant donné cette répartition des compétences, les différentes entités constitutives de l'État belge se doivent de respecter un principe de loyauté fédérale¹⁴⁸, lequel oblige chacun de ses législateurs à veiller à ce que l'exercice de sa propre compétence ne rende pas impossible ou exagérément difficile l'exercice de leurs compétences par les autres législateurs.

Dans un arrêt du 28 février 2019¹⁴⁹, la Cour constitutionnelle a statué que l'article 4/1 susmentionné du décret pesticides ne peut donner habilitation au gouvernement wallon d'édicter une interdiction générale d'utilisation de certains pesticides sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne, ce qui aurait pour effet d'exclure du marché wallon les pesticides concernés, et donc d'empiéter sur les compétences fédérales et, par voie de conséquence, de mettre à mal le principe de loyauté fédérale.

Cet article 4/1 avait cependant servi de base légale à l'adoption des arrêtés du gouvernement wallon du 30 mars 2017 interdisant l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant du glyphosate, et du 22 mars 2018 interdisant l'utilisation de pesticides contenant des néonicotinoïdes.

Dans un arrêt du 11 juin 2020¹⁵⁰, le Conseil d'État a donc statué que, malgré l'octroi de quelques dérogations, l'arrêté du gouvernement wallon du 22 mars 2018 interdisant l'emploi des néonicotinoïdes instaurait une interdiction quasi générale d'utilisation de ces pesticides, ce qui, en substance, est identique à une interdiction de mise sur le marché. Cela contrevenait donc au principe de loyauté fédérale puisque le législateur fédéral était empêché d'exercer, en pratique, sa compétence en matière de normes de produits.

Pour les mêmes raisons, un arrêt du Conseil d'État du 11 janvier 2021¹⁵¹ a annulé l'arrêté du gouvernement wallon du 30 mars 2017 interdisant l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant du glyphosate.

5.3.2.2 Mesures de restriction ou d'interdiction ciblées dans des zones spécifiques, sensibles et vulnérables

En vue d'exercer ses compétences en matière de protection de l'environnement, la Région wallonne doit donc cibler les circonstances ou les zones dans lesquelles une interdiction ou une limitation d'utilisation de pesticides trouve à s'appliquer, de manière à ce que celle-ci ne puisse être assimilée à une interdiction générale de vente.

À cet égard, la Cour des comptes constate que la définition des zones dans lesquelles des mesures de réduction ou d'interdiction des pesticides pourraient être prises en vertu des normes environnementales n'a pas abouti depuis la transposition de la directive pesticides, en 2013, en droit wallon.

¹⁴⁶ Voir l'article 2, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État.

¹⁴⁷ C'est-à-dire l'établissement des règles déterminant de manière contraignante les conditions auxquelles un produit doit satisfaire, lors de sa mise sur le marché, en vue notamment de la protection de l'environnement.

¹⁴⁸ Voir l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution belge.

¹⁴⁹ Cour constitutionnelle, arrêt n° 32/2019 du 28 février 2019, rôle n° 6658, const-court.be.

¹⁵⁰ Conseil d'État, arrêt n° 247.769 du 11 juin 2020, raad.vst-consetat.be.

¹⁵¹ Conseil d'État, arrêt n° 249.446 du 11 janvier 2021, raad.vst-consetat.be.

Les documents relatifs à la politique menée en matière de réduction des pesticides utilisent des notions de zone sensible et de zone vulnérable aux pesticides, sans que ces notions ne soient, à ce jour, définies dans la réglementation wallonne.

La directive pesticides fixe pourtant des normes relatives à la protection de certaines zones spécifiques au nom, notamment de la protection de l'environnement (biodiversité). Son article 12 dispose en effet que *« les États membres, tenant dûment compte des impératifs d'hygiène, de santé publique et de respect de la biodiversité ou des résultats des évaluations des risques appropriées, veillent à ce que l'utilisation de pesticides soit restreinte ou interdite dans certaines zones spécifiques. Des mesures appropriées de gestion des risques sont prises et l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à faible risque au sens du règlement (CE) n° 1107/2009 et des mesures de lutte biologique sont envisagées en premier lieu »*.

Les zones spécifiques dont il est question sont :

- les zones utilisées par le grand public (parcs et jardins publics, etc.) ou par des groupes vulnérables (terrains de jeux pour enfants, etc.) ;
- les zones protégées telles que définies dans la directive-cadre sur l'eau et les zones Natura 2000 ;
- les zones récemment traitées utilisées par les travailleurs agricoles ou auxquelles ceux-ci peuvent accéder.

Les zones protégées définies par la directive-cadre sur l'eau sont les zones de captage, les zones Natura 2000, les zones de baignade, et les zones sensibles du point de vue des nutriments, notamment les zones désignées comme vulnérables aux nitrates dans le cadre de la directive nitrates (91/676/CEE), et les zones désignées comme sensibles dans le cadre de la directive sur le traitement des eaux urbaines résiduaires (91/271/CEE).¹⁵²

Une série de dispositions wallonnes ciblant ces zones spécifiques ont donc été adoptées en vue de préserver la santé publique, telles que l'interdiction de pulvériser des pesticides dans les espaces publics, ou l'adoption de mesures spécifiques pour les groupes vulnérables (femmes enceintes et allaitantes, nourrissons, enfants, personnes âgées, etc.). Pour ce qui concerne la protection de la biodiversité, des réglementations spécifiques s'appliquent en particulier aux zones Natura 2000 et aux zones forestières.

La Cour des comptes constate néanmoins que la transposition en droit wallon de l'article 12 de la directive pesticides n'est pas complète. Ainsi, contrairement à ce que préconise la directive, la réglementation wallonne ne prévoit pas de mesures spécifiques d'interdiction ou de restriction d'usage des pesticides dans la zone vulnérable aux nitrates, c'est-à-dire la zone où la concentration en nitrate dans les eaux de surface et souterraines dépasse la limite de 50 mg/l. La zone vulnérable aux nitrates telle que définie en Région wallonne couvre 9.538 km², soit 57 % du territoire, et plus précisément toute sa partie nord.

Selon le SPW ARNE, ce manquement n'a pas donné lieu à une mise en défaut de transposition de la directive pesticides par la Commission européenne. Celle-ci a cependant indiqué dans sa réponse au rapport spécial susmentionné de la Cour des comptes européenne¹⁵³ qu'au moment de

¹⁵² Les aspects plus spécifiques relatifs à la directive-cadre sur l'eau seront examinés dans le second volet de cet audit consacré à la biodiversité en milieu agricole.

¹⁵³ Cour des comptes européenne, *Utilisation durable des produits phytopharmaceutiques: des progrès limités en matière de mesure et de réduction des risques*, rapport spécial n° 5, février 2020, eca.europa.eu.

la transposition de la directive, en 2010/2011, elle n'a pas procédé à une vérification approfondie et systématique du caractère complet ou correct des textes législatifs par lesquels les États membres l'ont transposée.

L'administration ajoute qu'une mise en demeure de la Région wallonne n'aurait eu aucun sens ni fondement scientifique dès lors que la définition de la zone vulnérable vise à répondre à un problème d'eutrophisation des eaux dû à la présence de fertilisants (azote et phosphore), et non de pollution aux pesticides. L'administration wallonne argumente encore qu'il n'y a pas une correspondance parfaite entre la zone vulnérable aux nitrates et les masses d'eau déclassées aux pesticides¹⁵⁴.

Toutefois, la Cour des comptes observe que la proposition initiale de règlement SUR, déposée en 2022 par la Commission européenne, prévoyait¹⁵⁵, comme la directive pesticides, que les zones vulnérables aux nitrates bénéficient d'une protection spécifique en les incluant, en l'occurrence, dans les zones écologiquement sensibles (avec mesures d'interdiction d'utilisation de pesticides à la clé, sauf dérogation). Par ailleurs, les masses d'eau de surface déclassées aux pesticides sont pour l'essentiel situées en zone vulnérable aux nitrates, et ces masses d'eau cumulent par conséquent deux pollutions, l'une aux pesticides et l'autre aux nitrates. Même s'il s'agit de deux contaminations de nature différente, elles trouvent leur source principalement dans une même cause – l'agriculture intensive – et ont des effets négatifs cumulatifs sur la biodiversité des écosystèmes aquatiques (par raréfaction de l'oxygène, intoxication des organismes aquatiques, perturbation des chaînes alimentaires, etc.), au respect de laquelle appelle, entre autres, l'article 12 de la directive pesticides. Les causes et les effets de ces pollutions étant similaires, il apparaît au contraire cohérent de les rapprocher, et d'éviter leur addition. L'administration relève d'ailleurs qu'il y a une convergence des deux zones (vulnérable aux nitrates et déclassée aux pesticides), en lien avec la zone d'agriculture intensive et aussi celle où l'habitat est le plus dense.

Le retrait de la zone vulnérable aux nitrates des zones spécifiques wallonnes réduit donc le périmètre dans lequel pourraient être adoptées, comme le préconise la directive, des mesures de réduction ou d'interdiction des pesticides, de gestion appropriée des risques ou d'utilisation prioritaire des substances à faible risque et de lutte biologique.

La notion de zone vulnérable aux pesticides¹⁵⁶ a alors vu le jour dans les documents publiés, par analogie avec la zone vulnérable aux nitrates. Elle n'est pas définie dans la réglementation mais elle désignerait des zones géographiques adjacentes aux eaux de surface ou souterraines qui présentent des concentrations en pesticides dépassant les limites autorisées.

La formalisation de ces zones vulnérables aux pesticides faciliterait l'opérationnalisation d'une disposition de l'arrêté pesticides du 11 juillet 2013, transcrite dans le code de l'eau.

En effet, l'article 142bis du code de l'eau (partie réglementaire) prévoit que *« lorsqu'il ressort des analyses effectuées que la concentration des pesticides implique un risque de non atteinte du bon état chimique d'une ou de plusieurs masses d'eau de surface, le ministre peut prendre, après contrôle d'enquête, des mesures en vue de restreindre ou d'interdire l'application de ces pesticides dans la ou*

¹⁵⁴ C'est-à-dire les masses d'eau dans lesquelles les seuils fixés par les normes de qualité environnementale sont dépassés.

¹⁵⁵ La Commission européenne a ensuite accepté de les en retirer à la demande des États membres.

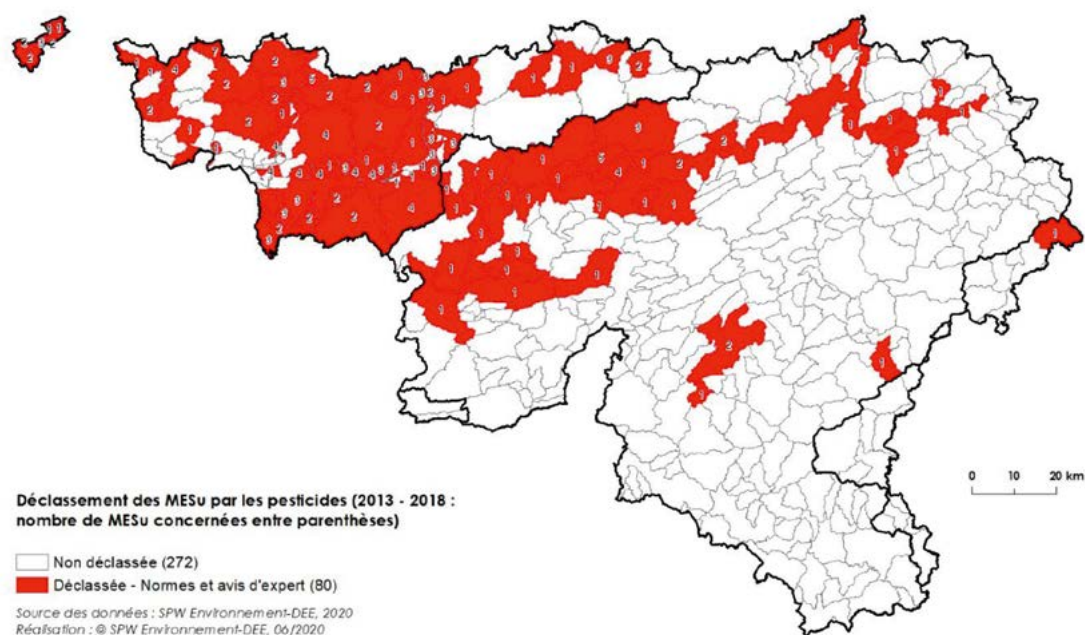
¹⁵⁶ Dépourvue de base légale mais néanmoins employée dans les documents programmatiques.

les zone(s) contribuant à cette pollution afin d'atteindre les objectifs définis à l'article D.22, § 1^{er}, 1^o»¹⁵⁷, à savoir les objectifs de bon état de la directive-cadre sur l'eau¹⁵⁸. Bien que cette habilitation n'impose pas de définir les zones concernées, leur définition préalable pourrait en faciliter l'application et permettrait, de surcroît, une intervention ciblée et donc respectueuse du principe de loyauté fédérale (voir le point 5.3.2).

Dès 2015, un projet d'arrêté du gouvernement wallon définissant les modalités de mise en œuvre de ces zones vulnérables aux pesticides a pourtant été élaboré. N'ayant pas abouti, la définition de ces zones a alors donné lieu à une nouvelle action (New 2.6.1) du PWRP2 (2018-2022). L'objectif de cette action était de préciser les critères de définition des zones vulnérables basés sur les observations réelles issues du monitoring de la qualité des eaux wallonnes. Selon l'administration, cette action n'a pas pu être menée à terme par manque de moyens humains.

L'article 142bis du code réglementaire de l'eau n'a donc jamais été activé¹⁵⁹, alors que 80 masses d'eau de surface sur un total de 352, soit 23 %, sont déclassées en raison des pesticides, principalement dans le district hydrographique de l'Escaut (61 %), suivi de celui de la Meuse (12 %).

Figure 4 – Déclassement des masses d'eau de surface par les pesticides



Source : troisièmes plans de gestion des districts hydrographiques 2022-2027

¹⁵⁷ À noter que les huit masses d'eau de surface de la partie wallonne du district de la Meuse désignées pour la production d'eau destinée à la consommation humaine font l'objet de mesures de protection particulières spécifiées à l'article 165, § 9, du code de l'eau (partie réglementaire).

¹⁵⁸ Pour les masses d'eau de surface, il s'agit de l'atteinte du bon état écologique et chimique.

¹⁵⁹ Par la suite, les discussions sur le projet de règlement SUR, qui devait conduire à la définition de « zones sensibles », ainsi que le projet de refonte de l'arrêté du gouvernement wallon « pesticides » du 11 juillet 2013, ont relégué au second plan l'adoption de ces critères de définition. Les deux dossiers précités n'ayant pas abouti, il en va de même de la définition des zones vulnérables aux pesticides.

La notion de zone sensible, également utilisée dans les documents programmatiques wallons, n'est pas davantage définie dans la réglementation. Elle semble désigner des portions de territoire à risques d'un point de vue environnemental ou sanitaire, en raison des pesticides. Elle serait similaire à la notion de zone spécifique de la directive pesticides, mais tiendrait compte aussi de zones où s'exercent des pressions particulières en pesticides. L'action 3.6.1.1.2 du PWRP₃ prévoit en effet d'identifier les zones sensibles où la pression en pesticides est forte via le développement d'un indicateur de charges en pesticides, et de proposer des mesures pour éviter ou atténuer les pressions en pesticides sur ces zones. Cette action doit notamment aboutir à la construction d'une couche cartographique spatiale de zones à protéger du point de vue de la biodiversité.

Les zones vulnérables aux pesticides semblent donc définies en référence aux masses d'eau de surface et souterraines, alors que les zones sensibles le seraient en référence à un enjeu, plus large, de protection de la biodiversité, voire de la santé. Toutefois, la Cour des comptes relève qu'à défaut de définition légale précise, il est difficile de concevoir comment ces différentes zones se complètent, s'articulent ou se superposent, ainsi que les mesures de restriction ou d'interdiction d'usage de pesticides qui leur sont associées.

5.3.2.3 Mesures d'interdiction le long des eaux de surface et des cours d'eau

La directive pesticides impose aux États membres d'adopter des mesures appropriées pour protéger le milieu aquatique et l'alimentation en eau potable contre l'incidence des pesticides¹⁶⁰. Ces mesures consistent notamment à utiliser des mesures d'atténuation, telles que la mise en place de zones tampons de taille appropriée, qui réduisent le risque de pollution hors site, par dérive, drainage et ruissellement.

Zone tampon

Dans l'arrêté pesticides du 11 juillet 2013, une zone tampon est définie comme une zone de taille appropriée sur laquelle le stockage et l'épandage de pesticides sont, sauf exceptions, interdits. Les zones tampons sont situées en zone de cultures ou de prairies ; il s'agit donc de surfaces cultivées mais non traitées.

En milieu agricole, cet arrêté¹⁶¹ dispose : « En zone de cultures et/ou de prairies, une zone tampon est respectée : 1° le long des eaux de surface sur une largeur minimale égale à celle définie à l'article R.202, 1° du livre ii du code de l'environnement, contenant le code de l'eau ne pouvant être inférieure à celle définie dans l'acte d'agrément de chaque pesticide en vertu de l'arrêté royal du 28 février 1994 relatif à la mise sur le marché, la conservation et l'utilisation des pesticides à usage agricole ».

Or, l'article 202 du code réglementaire de l'eau, auquel il est fait allusion dans cette disposition de l'arrêté pesticides, porte sur l'interdiction de certaines méthodes d'épandage du lisier et ne définit donc pas la largeur concernée en milieu agricole. Selon l'administration, il s'agit d'une erreur d'écriture dans le texte en vigueur.

Le texte aurait dû faire référence, selon celle-ci, à l'article 200 du code de l'eau (partie réglementaire). Celui-ci instaure une interdiction d'épandage à moins de 6 mètres d'une eau de surface, portant cependant sur les fertilisants et donc toujours pas sur les pesticides.

¹⁶⁰ Voir l'article 11, 2, c).

¹⁶¹ Voir l'article 9, § 2.

La Cour des comptes constate qu'il n'y a donc actuellement, en Région wallonne, pas de base réglementaire valide pour imposer le respect d'une bande tampon de 6 mètres le long des eaux de surface en zone de cultures et/ou de prairies¹⁶². Le SPW ARNE reconnaît ce manquement et signale avoir proposé de corriger cette anomalie dans le cadre de la révision de l'arrêté pesticides du 11 juillet 2013 qui n'a pas abouti sous la précédente législature.

Une des dispositions liées à la conditionnalité des aides de la PAC, à savoir la bonne condition agricole et environnementale n° 4¹⁶³ (BCAE 4), prévoit certes une interdiction d'épandage de fertilisants et de pesticides à moins de six mètres des crêtes de berge des voies hydrauliques, des cours d'eau non navigables et des cours d'eau non classés.

Toutefois, la Cour des comptes relève que la zone tampon instaurée par la BCAE 4 ne se substitue pas à celle prévue dans l'arrêté pesticides. En effet, la BCAE 4 n'est a priori applicable que durant le cycle de programmation actuel de la PAC, ne s'applique qu'aux agriculteurs bénéficiant des aides de la PAC, et ne concerne pas l'ensemble des eaux de surface. Comme expliqué dans la suite de cette section au sujet du « couvert végétal permanent », la distinction entre « eau de surface » et « cours d'eau » n'est pas que sémantique.

D'autres normes, fédérales, édictées lors de la procédure d'autorisation de mise sur le marché des pesticides, régissent également leur utilisation le long des eaux de surface. Ainsi, des largeurs de zone tampon (de 2, 5, 10, 20, 30 mètres) sont définies dans l'acte d'agrément des pesticides et sont reprises sur leurs étiquettes (d'où leur appellation de zone tampon « étiquette ») de même que le pourcentage de réduction de dérive¹⁶⁴ à atteindre (50, 75, 90 %). Ces zones tampons étiquette peuvent être réduites moyennant l'utilisation de plus amples mesures ou moyens de réduction de la dérive.¹⁶⁵⁻¹⁶⁶

L'annexe à l'arrêté ministériel du 1^{er} avril 2021 fixant les mesures ou moyens de réduction de la dérive fournit un tableau de conversion des zones tampons étiquette en fonction du matériel utilisé. Lorsque le pourcentage de réduction de la dérive est augmenté, la largeur de la zone est diminuée, et inversement¹⁶⁷.

Par conséquent, comme le montre le **tableau 11** ci-après, il existe, en matière de largeur de zone tampon, trois types de normes applicables sur une même culture ou prairie et poursuivant toutes un même objectif de protection de l'environnement.

¹⁶² À noter que dans les « zones de prévention rapprochées » établies pour les prises d'eau de surface potabilisables destinées à la distribution publique et la fabrication de denrées alimentaires, l'article 165, § 10, du code de l'eau (partie réglementaire) interdit l'épandage de pesticides ou d'engrais minéraux ou organiques à une distance de moins de six mètres de tout cours d'eau.

¹⁶³ Voir l'article 53 de l'arrêté du gouvernement wallon du 23 février 2023 relatif aux notions communes aux interventions et aides de la politique agricole commune et à la conditionnalité.

¹⁶⁴ La dérive des pesticides est l'ensemble des phénomènes qui accompagnent l'application des pesticides et qui contribuent à ce qu'une proportion variable de ces derniers se perde dans l'environnement sans atteindre les plantes ciblées.

¹⁶⁵ Voir l'article 9, 4°, de l'arrêté royal du 19 mars 2013 pour parvenir à une utilisation des produits phytopharmaceutiques et adjuvants compatible avec le développement durable.

¹⁶⁶ L'annexe à l'arrêté ministériel du 1^{er} avril 2021 fixant les mesures ou moyens de réduction de la dérive mentionne (chapitre 3) que « l'utilisateur professionnel peut adapter la zone tampon en fonction du produit qu'il utilise et du matériel dont il dispose ».

¹⁶⁷ Alors que les largeurs de zones tampons « étiquette » varient entre 2 et 20 mètres, les largeurs autorisées en fonction du matériel utilisé varient quant à elles entre 1 et 200 m.

Tableau 11 – Base légale et largeur des zones tampons

	Base légale	Largeur de la zone tampon entre cultures/prairies et eaux de surface
Normes régionales	Aucune	Minimum 6 mètres le long des eaux de surface
	BCAE n°4 - AGW du 23 février 2023 relatif aux notions communes aux interventions et aides de la politique agricole commune et à la conditionnalité	Minimum 6 mètres le long des voies hydrauliques et de certains cours d'eau, pour les bénéficiaires de la PAC et jusqu'en 2027
Normes fédérales « étiquette »	Actes d'agrément des pesticides	De 2 mètres à 20 mètres (excepté vergers, houblon)
Normes fédérales « étiquette » converties en fonction du matériel utilisé	Actes d'agrément des pesticides et annexe à l'arrêté ministériel du 1 ^{er} avril 2021 fixant les mesures ou moyens de réduction de la dérive	De 1 mètre à 200 mètres (excepté vergers, houblon)

Source : Cour des comptes

Selon le SPW ARNE, la zone tampon à respecter est la plus stricte des différentes normes applicables, donc la zone tampon la plus grande.

La Cour des comptes relève que la multiplication des normes en matière de zone tampon complexifie le travail des agriculteurs et que cela est susceptible d'entraîner des confusions dans leur chef et, par conséquent, des erreurs dans la largeur de la zone.

Même si, en définitive, la norme à appliquer est unique (la plus stricte), il convient de souligner que dans le cadre du partage des compétences intra-belge, le département de la police et des contrôles du SPW ARNE n'est compétent que pour contrôler la zone tampon régionale, et l'Afsca n'est compétente que pour contrôler les zones tampons étiquette de l'échelon fédéral. Par conséquent, si un agriculteur doit respecter une zone tampon étiquette de 20 mètres (en fonction de la dangerosité du produit et du matériel de réduction de la dérive utilisé), le DPC limitera son contrôle à la largeur régionale de 6 mètres (dans l'hypothèse où cette norme aurait été dotée d'une force légale).

Quelle que soit l'autorité compétente en matière de contrôle, la contrôlabilité du respect des zones tampons est faible. Non seulement les agents constatateurs de la Région ne disposent pas de la base légale nécessaire à la rédaction d'un procès-verbal, mais le non-respect d'une zone tampon ne peut, de plus, être constaté qu'en flagrant délit, ou que si le produit utilisé est un herbicide total entraînant la destruction complète de la végétation jusqu'à la crête de berge.

L'administration a d'ailleurs déclaré qu'au cours des cinq dernières années, le département de la police et des contrôles n'a constaté aucune infraction en flagrant délit ni constaté de destruction totale de la végétation à l'endroit où une zone tampon aurait dû être respectée. Selon les statistiques transmises, seuls 19 cas de non-respect des conditions relatives aux bandes-tampons ont été constatés au cours des campagnes 2015 à 2022.

Le respect des zones tampon est également vérifié dans le cadre des audits Vegaplan (voir le [point 5.3.3](#)) effectués par des organismes de contrôle indépendants. Selon les données transmises par Vegaplan à l'administration, les 797 exploitations auditées en Région wallonne en 2023 étaient toutes conformes sur ce critère.

L'administration précise qu'une réflexion est en cours dans le cadre de la mesure Bel.3.6.2 du plan national 2023-2027 de réduction des pesticides (NAPAN) pour simplifier les zones tampons étiquette et rendre leur application plus simple et plus cohérente avec les règles régionales existantes. Cette mesure vise à simplifier toute la réglementation des zones tampons, à supprimer la zone tampon étiquette fédérale, à se baser uniquement sur les zones régionales (6 m) et à rendre obligatoire l'utilisation de moyens réduisant la dérive.

Couvert végétal permanent (CVP)

Depuis le 1^{er} octobre 2021, pour les terres de culture qui bordent un cours d'eau¹⁶⁸, un couvert végétal permanent composé de végétation ligneuse ou herbacée doit être respecté sur une largeur de six mètres à partir de la crête de la berge¹⁶⁹. Cette obligation ne s'applique pas aux parcelles exploitées en culture biologique.

Cette mesure avait été introduite dans le PWRP2 (2018-2022). En effet, l'évaluation du PWRP1 avait mis en évidence que l'adoption d'une zone recouverte d'une végétation permanente assurait une meilleure protection de l'environnement aquatique contre toute contamination due à la dérive et au ruissellement de pesticides et qu'elle facilitait également le contrôle du respect de la zone tampon.

Ce couvert végétal permanent est donc une zone non traitée en terre de culture couverte d'une végétation permanente différente de la culture en place, ce qui génère une perte de rendement¹⁷⁰ supplémentaire par rapport à la mise en place d'une zone tampon (qui, pour rappel, peut être cultivée mais pas traitée).

La mise en œuvre de cette mesure a rencontré des difficultés. Ainsi, au cours de la déclaration de superficies de la campagne 2022, les exploitants agricoles ont introduit un total de 8.854 remarques ou observations¹⁷¹ par rapport à la mise en place du CVP en bordure de leurs parcelles, traitées une par une par l'administration.

Selon l'administration, cette mesure comporte une faiblesse originelle dans le sens où, par choix politique, son champ d'application porte sur les cours d'eau, lesquels ne représentent pas l'in-

¹⁶⁸ Cela concerne approximativement 4.619 km de berges.

¹⁶⁹ Voir l'article 3 du décret du 2 mai 2019 relatif à la protection de la ressource en eau.

¹⁷⁰ La mise en place d'un couvert végétal permanent le long des cours d'eau est une obligation dans le cadre de la conditionnalité (exigence réglementaire en matière de gestion n° 1 « contrôle des sources diffuses de pollution par les phosphates »). À ce titre, il n'est donc pas possible réglementairement de dédommager l'agriculteur pour les pertes de revenu occasionnées par le CVP. Dans le cadre de la PAC, l'agriculteur peut néanmoins valoriser la surface de son CVP via l'installation d'une bande « bordure de champ » dans le cadre de l'éco-régime « maillage écologique » ou via l'installation d'une mesure agroenvironnementale et climatique (MAEC) « tournière enherbée » ou « parcelle aménagée », qui se superpose à la surface du CVP. Cependant, ces mesures entraînent des contraintes supplémentaires à respecter et tous les agriculteurs ne valorisent donc pas les CVP via ces dispositifs.

¹⁷¹ 3.539 observations visaient à signaler qu'un CVP était déjà installé ou allait l'être. L'autre moitié des observations était des contestations.

tégralité des ressources en eau de surface. Un cours d'eau est défini¹⁷² comme une «*surface du territoire qui est occupée par des eaux naturelles s'écoulant de façon continue ou intermittente dans le lit mineur, à l'exclusion des fossés d'écoulement des eaux de ruissellement ou de drainage*». L'administration explique que cette notion, différente de la notion d'eau de surface employée pour les zones tampons (c'est-à-dire toute eau stagnante et courante à la surface du sol), a été remise en question par une part du secteur agricole et, en l'absence d'une cartographie de référence officielle des cours d'eau, nombre d'entre eux ont été contestés (en étant présentés comme des fossés) voire remblayés pour échapper à la disposition légale.¹⁷³ Sur la base des remarques des agriculteurs, l'administration mène donc actuellement, avec les gestionnaires provinciaux, un travail de mise à jour du réseau hydrographique wallon en vue de confirmer ou non la présence d'un cours d'eau en bordure de parcelle.¹⁷⁴

La Cour des comptes constate que les dispositions du code de l'eau génèrent de la complexité car leur champ d'application varie sans justifications apparentes. Dans certains textes, les dispositions s'appliquent le long des eaux de surface (zone tampon), pour d'autres, ce sont les cours d'eau qui sont concernés (CVP, BCAE 4) et enfin pour d'autres encore, ce sont les eaux de surface ordinaires (programme de gestion de l'azote). De plus, bien qu'ayant des champs d'application distincts, ces mesures peuvent se cumuler sur une même parcelle.¹⁷⁵

L'administration relève qu'il est important que le message apporté aux agriculteurs soit clair, précis et cohérent ; que dans le cadre des contrôles menés par les autorités régionales et fédérales les prescrits légaux soient compris et interprétés de la même manière et que les organismes de conseils qui se rendent sur le terrain et dans les exploitations puissent se baser sur une législation univoque.

Même si la notion de cours d'eau pose des difficultés, il est en revanche possible de contrôler la présence d'un CVP différent des cultures en place. Le CVP étant lié à la conditionnalité dans le cadre de la PAC¹⁷⁶, il doit en effet être déclaré, de façon distincte, sous la forme d'une parcelle différente de la culture adjacente, sauf si cette bande d'au moins 6 mètres est occupée par un élément topographique (haie, etc.). Il y a donc présence, soit d'une parcelle distincte, soit d'un élément topographique.

Le contrôle sur place imposé dans le cadre de la conditionnalité depuis 2023 porte sur un pourcentage limité (minimum 1 %) des demandeurs d'aide, sur une base aléatoire ou d'une analyse de risques¹⁷⁷. Pour l'année 2023, 146 producteurs ont été contrôlés, pour un total de 727 parcelles. 5 parcelles, pour 4 producteurs (soit 2,7 %), étaient en non-conformité. Pour 2024, 33 producteurs avaient déjà été contrôlés, pour un total de 163 parcelles. Aucune non-conformité n'a été détectée.

¹⁷² Voir l'article D.2, 19°bis, du code de l'eau.

¹⁷³ Un fossé sans eau n'est donc pas considéré comme une eau de surface (et ne nécessite donc pas de zone tampon) alors qu'un cours d'eau, s'il est répertorié comme tel et même s'il est temporairement à sec, doit être préservé et impose la mise en place d'un CVP. Par contre, le linéaire de cours d'eau est moindre que celui des eaux de surface, ce qui réduit la distance sur laquelle un CVP doit être mis en place.

¹⁷⁴ Il existe en effet des discordances entre la réalité du terrain et ce qui est repris dans la carte du réseau hydrographique wallon. Certains cours d'eau n'existent plus ou ne sont pas tracés correctement sur la carte.

¹⁷⁵ Ainsi, le CVP ne dispense pas de respecter une zone tampon (qui dans certains cas peut dépasser les 6 mètres et donc venir « compléter » le couvert végétal permanent).

¹⁷⁶ Dans le cadre de l'exigence réglementaire en matière de gestion n°1 « contrôle des sources diffuses de pollution par les phosphates ».

¹⁷⁷ Entre 20 et 25 % de l'échantillon de contrôle est sélectionné sur base aléatoire, le solde sur base d'une analyse de risques. Chaque infraction est évaluée en fonction de cinq critères : degré – étendue – persistance – intentionnalité – répétition.

Il serait possible d'élargir l'étendue de ces contrôles en croisant les photos aériennes utilisées dans le cadre de la PAC avec la couche cartographique du réseau hydrographique.

L'obligation d'installer un CVP est également vérifiée dans le cadre des audits Vegaplan effectués par des organismes de contrôle indépendants (voir le [point 5.3.3](#)). Selon les données transmises par Vegaplan à l'administration, 741 des 742 exploitations concernées par cette obligation dans la campagne de contrôles de 2023, soit 99,87 % des exploitations, étaient conformes sur ce critère.

Les effets de la mise en œuvre du CVP sur la qualité des masses d'eau de surface ne seront mesurables qu'après avoir accumulé suffisamment de données de surveillance et obtenu ainsi un recul suffisant sur les différents facteurs explicatifs (taux de mise en œuvre réelle de la mesure, conditions météorologiques propres aux années de mesures, évolutions des pratiques agricoles, etc.).

5.3.3 Lutte intégrée contre les ennemis des cultures

La directive pesticides fixe deux objectifs aux plans nationaux de réduction des pesticides¹⁷⁸ : ceux-ci doivent viser à réduire les risques et les effets de l'utilisation des pesticides, et aussi encourager le développement et l'introduction de la lutte intégrée¹⁷⁹ contre les ennemis des cultures et de méthodes ou de techniques de substitution.

La lutte intégrée consiste à utiliser d'autres méthodes, dites de substitution, préventives, naturelles ou moins nocives de lutte contre les ennemis des cultures avant de recourir aux pesticides chimiques et, si un tel recours s'impose, celui-ci doit se faire dans de bonnes conditions, au meilleur moment et avec les produits les plus respectueux possibles de l'environnement et les moins nocifs pour l'homme. La lutte intégrée préconise par exemple de recourir à des méthodes mécaniques de désherbage, à mettre en place des outils de surveillance des ennemis des cultures (systèmes d'alerte), ou à renforcer les organismes utiles à la lutte biologique.

La directive pesticides définit huit grands principes généraux de la lutte intégrée et comprend également une série de dispositions visant à favoriser son développement¹⁸⁰. Elle impose notamment aux États membres de définir dans leurs plans d'action nationaux la manière dont ils s'assurent que tous les utilisateurs professionnels appliqueront ces principes.

L'audit susmentionné de la Cour des comptes européenne¹⁸¹ souligne que le contrôle du respect des principes de la lutte intégrée requiert des compétences particulières et est un exercice difficile, car

¹⁷⁸ Voir l'article 4, § 1^{er}, de la directive pesticides.

¹⁷⁹ Elle est définie à l'article 3, 6) de la directive pesticides comme « la prise en considération attentive de toutes les méthodes de protection des plantes disponibles et, par conséquent, l'intégration des mesures appropriées qui découragent le développement des populations d'organismes nuisibles et maintiennent le recours aux produits phytopharmaceutiques et à d'autres types d'interventions à des niveaux justifiés des points de vue économique et environnemental, et réduisent ou limitent au maximum les risques pour la santé humaine et l'environnement. La lutte intégrée contre les ennemis des cultures privilégie la croissance de cultures saines en veillant à perturber le moins possible les agro-écosystèmes et encourage les mécanismes naturels de lutte contre les ennemis des cultures ».

¹⁸⁰ Selon ces dispositions, les États membres doivent établir ou soutenir la création des conditions nécessaires à la mise en œuvre de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures (mise à disposition d'informations, d'outils de surveillance, de services de conseil, etc.) ; ils doivent décrire dans leurs plans d'action nationaux la manière dont ils s'assurent que tous les utilisateurs professionnels appliquent les principes généraux en matière de lutte intégrée contre les ennemis des cultures ; ils doivent également définir les mesures d'incitation appropriées pour encourager les utilisateurs professionnels à appliquer, sur une base volontaire, des lignes directrices spécifiques aux différentes cultures ou secteurs en la matière.

¹⁸¹ Rapport spécial 05/2020 - Utilisation durable des produits phytopharmaceutiques : des progrès limités en matière de mesure et de réduction des risques.

dépendant de la culture, du type de sol, de la taille des exploitations et de facteurs externes tels que les conditions météorologiques et le type d'ennemi des cultures. Cet audit a montré que peu d'États membres contrôlent l'application de ces principes, et que la lutte intégrée reste peu appliquée. De même, l'évaluation de la directive pesticides a mis en évidence que *« le texte de la [directive pesticides] suppose que la mise en œuvre obligatoire de la lutte intégrée et l'utilisation accrue de méthodes alternatives pour lutter contre les ennemis des cultures conduiraient à une réduction de la dépendance à l'utilisation des pesticides, mais il n'est pas certain que cela se soit produit. Il n'a pas été possible d'établir le niveau de mise en œuvre de la lutte intégrée en raison de l'absence de contrôle systématique par les États membres »*.

En Région wallonne, les dispositions de la directive pesticides relatives à la lutte intégrée ont été transposées dans le décret pesticides¹⁸² ainsi que dans l'arrêté du gouvernement wallon du 10 novembre 2016 relatif à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures. Conformément à la directive pesticides, cet arrêté oblige les utilisateurs professionnels à appliquer les principes de la lutte intégrée, lesquels sont détaillés dans un cahier des charges établi par arrêté ministériel.¹⁸³ Par ailleurs, le PWRP3 a pour objectif¹⁸⁴ de développer et renforcer le recours à la lutte intégrée, au moyen d'une mesure visant à promouvoir différents outils (création de réseaux d'observation et d'avertissement, amélioration des connaissances des agriculteurs en matière de phytopathologies, renforcement des méthodes agro-environnementales et climatiques dans le cadre de la PAC).

Les agriculteurs qui le souhaitent peuvent obtenir un certificat attestant du respect de ces principes¹⁸⁵. Celui-ci est délivré par des organismes de contrôle externes mais néanmoins agréés par l'administration.

Le système de certification lutte intégrée mis en place en Région wallonne s'appuie sur le secteur privé. Ainsi, le cahier des charges lutte intégrée imposé par la Région a été intégré dans un standard (le standard « Vegaplan »), qui est un cahier des charges privé conçu par l'ASBL Vegaplan. Le standard Vegaplan s'applique à toutes les cultures et vise à garantir la qualité, la sécurité alimentaire, la traçabilité et la durabilité de la production primaire de végétaux.

Pour les agriculteurs adhérant à ce standard¹⁸⁶, l'audit Vegaplan¹⁸⁷ vise à vérifier qu'ils respectent bien le standard Vegaplan et donc, notamment, le cahier des charges lutte intégrée. Si tel est le cas, un certificat Vegaplan leur est décerné pour une durée de trois ans, lequel garantit aux acheteurs la qualité des produits végétaux fournis ce qui, en retour, ouvre aux agriculteurs l'accès à certains marchés.

¹⁸² Voir les articles 5, § 1^{er}, alinéa 3 et 8, du décret du 11 juillet 2013.

¹⁸³ Voir les annexes 1 et 2 de l'arrêté ministériel du 26 janvier 2017 portant exécution de l'arrêté du gouvernement wallon du 10 novembre 2016 relatif à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures.

¹⁸⁴ Voir l'objectif opérationnel 3.1. du PWRP3.

¹⁸⁵ Voir les articles 6 et 17 de l'AGW du 10 novembre 2016.

¹⁸⁶ Certains agriculteurs peuvent choisir d'obtenir le certificat « lutte intégrée » en dehors du « système Vegaplan ». Pour ce faire, ils doivent également s'adresser à un organisme de contrôle agréé et indépendant pour que celui-ci vérifie le respect du cahier des charges. Selon les chiffres communiqués par Vegaplan pour la Région wallonne en juillet 2024, 6.084 exploitations productrices de végétaux sont certifiées pour la lutte intégrée dont seulement 19 pour le cahier des charges « lutte intégrée » seul (c'est-à-dire sans le standard Vegaplan).

¹⁸⁷ Dont la réalisation est confiée à un organisme de contrôle agréé conformément à la réglementation wallonne.

Sur les 14.392 exploitations agricoles enregistrées au Sigec, 5.892, soit 41 %, sont certifiées lutte intégrée, essentiellement dans le cadre de la certification Vegaplan. Les superficies des parcelles certifiées représentent 56 % de la surface agricole utile, ce qui tend à montrer que les exploitations certifiées sont, en moyenne, plus grandes que les non certifiées. Les taux de certification sont particulièrement élevés dans les filières agricoles de la betterave, de la pomme de terre et des céréales.¹⁸⁸ Dans ces secteurs, la certification est exigée par les industriels de la transformation, ou peut engendrer un différentiel de prix à la vente (à la baisse) si l'agriculteur n'est pas certifié. Tous les producteurs de ces filières ne sont certes pas certifiés Vegaplan mais, selon l'administration, les producteurs non certifiés sont surtout des opérateurs ayant des productions herbagères et fourragères¹⁸⁹, ou horticoles.

Par ailleurs, 2.014 exploitations (agriculture biologique et production de fruits à pépins) sont réputées appliquer les principes de la lutte intégrée parce qu'elles sont soumises à un autre système de contrôle de leur production.

Si l'on tient compte de ces dernières, cela porte à 55 % le pourcentage total d'exploitations respectant les principes de la lutte intégrée. La proportion de la surface agricole utile couverte s'élève alors à environ 68 %¹⁹⁰.

Les résultats des audits Vegaplan menés en 2023 montrent que les taux de conformité aux exigences du cahier des charges lutte intégrée sont le plus fréquemment proches de 100 %, et ce dès le contrôle initial¹⁹¹⁻¹⁹². Les rares exigences pour lesquelles les niveaux de conformité sont moins élevés ont trait à l'enregistrement de certaines informations¹⁹³, mais s'agissant d'actions conseillées, ces quelques non-conformités n'ont pas d'incidence sur l'obtention du certificat. En 2023, seuls trois producteurs n'ont donc pas obtenu leur certificat Vegaplan pour non-respect du cahier des charges lutte intégrée.

Le système de certification lutte intégrée existant en Région wallonne comporte cependant une zone de risque. En effet, l'ASBL Vegaplan émane du secteur agricole et agro-industriel¹⁹⁴ et, dans le même temps, agréé¹⁹⁵ les organismes de contrôle chargés d'auditer les agriculteurs, pour la

¹⁸⁸ Selon les données du rapport annuel 2023 de Vegaplan, 91 % de la superficie agricole belge consacrée à la culture de la pomme de terre (soit 59 % des producteurs belges) est certifiée Vegaplan; pour les céréales, 83 % de la superficie agricole est certifiée Vegaplan; pour les betteraves, 99 % de la superficie (soit 95,6 % des producteurs belges) est sous certificat Vegaplan. Les données de superficies transmises par le SPW ARNE pour 2024 sont légèrement inférieures (88 % des cultures de pomme de terre certifiées Vegaplan, et 91 % pour les betteraves sucrières).

¹⁸⁹ Le taux de certification est d'ailleurs nettement moins élevé dans la province du Luxembourg.

¹⁹⁰ Pourcentage obtenu en additionnant la superficie des parcelles certifiées Vegaplan en 2024 (412.877,75 hectares) à la superficie des parcelles sous contrôle biologique en 2023 (92.375 hectares).

¹⁹¹ Selon les données collectées par Vegaplan et transmises à l'administration.

¹⁹² En cas de constatation de non-conformités, les agriculteurs disposent d'un délai pour y remédier, d'une durée de trois mois s'il s'agit d'une non-conformité majeure et de six mois en cas de non-conformité mineure.

¹⁹³ L'item « L'agriculteur enregistre si le traitement a été efficace (oui, non, pas d'avis) » récolte un taux de conformité de 37,80 % et celui « L'agriculteur note sur quelle base la lutte a été décidée (observations, référence de messages d'avertissement, analyse d'un échantillon...) », un taux de 76,97 %.

¹⁹⁴ L'ASBL Vegaplan a été fondée en 2003 par, d'une part, les membres de la « plate-forme pour la transformation et le négoce des matières premières et produits végétaux », qui regroupe les différentes fédérations de produits agricoles (par exemple, la confédération des betteraviers agricoles) et organisations d'acheteurs (par exemple, Subel qui représente les fabricants de sucre) et, d'autre part, les associations représentatives des agriculteurs.

¹⁹⁵ En vertu de son règlement de certification des organismes de contrôle indépendants, l'ASBL Vegaplan leur impose de lui soumettre une demande d'agrément. Voir ASBL Vegaplan, *Règlement de certification pour les standards Vegaplan*, version 2.0, mai 2023, 65 p., vegaplan.be.

lutte intégrée¹⁹⁶ en particulier. De même que la Région wallonne¹⁹⁷, l'ASBL mène donc sa propre procédure de reconnaissance des organismes de contrôle, laquelle aboutit à la signature d'une convention, et met en place, par ce biais, des obligations en termes de qualifications du personnel, l'obligation de se soumettre aux contrôles de Vegaplan, des motifs d'exclusion (rupture de la convention), etc. Les organismes indépendants sont donc sous contrat avec l'ASBL Vegaplan, ce qui risque de compromettre leur indépendance.

Les conditions d'agrément des organismes de contrôle fixées à l'article 10 de l'arrêté du 16 novembre 2016 sont toutefois de nature à mitiger ce risque. Notamment, elles prévoient que les organismes de contrôle garantissent l'indépendance de jugement du personnel responsable de la réalisation des contrôles, et que ces organismes disposent d'une accréditation selon la norme ISO 17 065¹⁹⁸ pour le cahier des charges relatif à la lutte intégrée. Cette accréditation est délivrée par Belac¹⁹⁹, qui est l'organisme belge responsable de l'accréditation des organismes d'évaluation de la conformité, placé sous la responsabilité du SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie.

Par ailleurs, en vertu de l'article 15 de l'arrêté du 10 novembre 2016, les organismes de contrôle agréés et indépendants sont soumis au contrôle de l'administration. L'administration relève cependant que, par manque de moyens, elle effectue uniquement un contrôle administratif en début d'agrément puis un suivi des auditeurs autorisés. Elle affirme également se reposer sur le fait que Belac effectue un audit régulier.

La Cour des comptes n'a pas vérifié si ces mesures de mitigation des risques sont aussi efficaces qu'escompté.

La certification Vegaplan ne concerne que les agriculteurs enregistrés volontairement. Pour les autres agriculteurs, la réglementation²⁰⁰ prévoit qu'ils restent susceptibles d'être contrôlés par le département de la police et des contrôles de l'administration selon une analyse de risque définie par l'administration. La Cour des comptes constate que les agriculteurs qui ne s'inscrivent pas dans le système Vegaplan ne sont pas contrôlés pour la lutte intégrée, excepté dans le cas de plaintes (par exemple, relatives au non-respect de l'interdiction d'utilisation des néonicotinoïdes). Bien que cela soit possible²⁰¹, l'administration ne cherche pas à identifier ou à caractériser ces exploitations non certifiées pour la lutte intégrée ni à mettre en place une analyse de risques et une stratégie de contrôle. Elle précise que ces exploitations non certifiées sont informées des principes de la lutte intégrée via les centres pilotes²⁰², lors de leurs avertissements, grâce aux conseils qu'ils donnent et lors des séances de formation phytolice.²⁰³

¹⁹⁶ Celle-ci leur fixe des conditions générales de participation, leur octroie le droit d'attribuer les certificats Vegaplan, et perçoit une indemnité annuelle en rétribution de ses prestations.

¹⁹⁷ Voir les articles 9 à 16 de l'AGW du 10 novembre 2016.

¹⁹⁸ Cette norme ISO définit des exigences pour les organismes procédant à la certification de produits, de processus et de services, notamment en matière d'impartialité.

¹⁹⁹ Dans les règles de certification de Vegaplan, il est précisé que l'organisme de certification indépendant s'engage à se faire accréditer par Belac.

²⁰⁰ Voir l'article 6, § 1^{er}.

²⁰¹ Lors des déclarations annuelles de superficie, les agriculteurs remplissant ces déclarations mentionnent s'ils sont certifiés ou non. Il est donc possible de rechercher les caractéristiques de ces agriculteurs.

²⁰² Les « centres pilotes » sont des ASBL spécialisées dans un secteur de production végétale précis (céréales, fraises et petits fruits, maïs, cultures maraîchères, etc.). Ces ASBL sont agréées « centres pilotes » par la Région wallonne dans le but de développer/vulgariser un secteur de production et de soutenir les actions collectives en collaboration avec les milieux professionnels concernés et au bénéfice de l'ensemble des producteurs actifs dans le secteur.

²⁰³ Par exemple, selon l'administration, « dans le cas de l'horticulture ornementale, le centre pilote "Centre d'essais horticoles de Wallonie" (CEHW) s'implique beaucoup dans la communication et les essais relatifs à la lutte intégrée. »

Quelque 41 % des producteurs de pommes de terre, environ 28 % des producteurs de céréales, et 4,4 % des producteurs de betteraves sucrières ne sont pas certifiés Vegaplan²⁰⁴ en 2023, et ne sont donc pas contrôlés pour le respect de la lutte intégrée, alors qu'il s'agit de filières grandes consommatrices de pesticides.

La réglementation impose également aux agriculteurs qui ne sont pas inscrits au Sigec²⁰⁵ de s'enregistrer d'office auprès d'un organisme de contrôle agréé en vue de recevoir le certificat lutte intégrée. L'administration déclare ne pas avoir les moyens de vérifier le respect de cette obligation. Elle relève que l'autorité flamande a imposé à tous ses utilisateurs professionnels de s'enregistrer auprès d'un organisme de contrôle (en ce compris ceux qui ne sont pas enregistrés au Sigec) et que cela a représenté un travail conséquent qu'elle n'est pas en mesure d'assurer en raison des restrictions imposées par le règlement général de protection des données.

Dans sa réponse, la ministre de l'Agriculture a souligné que les ressources matérielles et humaines disponibles ne permettent pas encore d'atteindre pleinement le niveau de contrôle souhaité, mais qu'elle met tout en œuvre pour optimiser leur efficacité.

Outre ces lacunes en matière de contrôle, la Cour des comptes constate que l'impact de la lutte intégrée sur la réduction de l'utilisation des pesticides et des risques associés n'est pas connu. Selon l'administration, il n'y a aucun moyen de connaître l'impact de la lutte intégrée telle qu'implémentée en Belgique. Cette évaluation n'est pas prévue et il n'existe pas de méthode permettant de la mener à bien. L'action 3.6.1.1.4²⁰⁶ du PWRP3 prévoit cependant d'évaluer la mise en œuvre de la lutte intégrée.

La Cour des comptes relève que la proportion importante d'agriculteurs appliquant, ou réputés appliquer, les principes de la lutte intégrée, et le système de certification mis en place, n'ont pas permis d'engendrer une diminution notable des quantités utilisées de pesticides (voir la [figure 1](#)). À cela, l'administration répond que les quantités de pesticides utilisées ne reflètent pas nécessairement le niveau de risque existant car des substances nocives pouvant être remplacées par de plus grandes quantités de pesticides à faibles risques. Elle ajoute que le concept de lutte intégrée date des années 1970 et a été progressivement pris en compte dans la bonne pratique agricole, et que l'imposition du respect d'un cahier des charges lutte intégrée en 2016, s'il a formalisé des pratiques existantes, ne les a pas révolutionnées pour autant.

²⁰⁴ Selon les données communiquées par Vegaplan dans son rapport annuel 2023 (Vegaplan, *Vegaplan : Un atout incontournable pour le secteur végétal – rapport annuel 2023*, 30 p., vegaplan.be).

²⁰⁵ Il s'agit soit des agriculteurs qui ont un numéro de producteur mais qui ne demandent pas d'aides de la PAC (il s'agit souvent de petits producteurs), soit des (rares) agriculteurs qui n'ont pas de numéro de producteur.

²⁰⁶ L'ASBL Corder en est le chef de projet et la direction de la qualité et du bien-être animal du département du développement, de la ruralité, des cours d'eau et du bien-être animal fait partie de l'équipe de projet.

5.3.4 Éco-régime réduction d'intrants

Contrairement aux mesures de restriction ou d'interdiction d'utilisation et au cahier des charges lutte intégrée, l'éco-régime «réduction d'intrants » est une mesure volontaire. En outre, cette mesure n'émane pas directement de la directive pesticides mais bien de la politique agricole commune. Elle ne figure donc pas dans le PWRP³ mais bien dans le plan stratégique PAC 2023-2027²⁰⁷.

Cette mesure consiste en l'octroi d'une prime de 80 euros par hectare pour toutes les surfaces de parcelles admissibles lorsque l'agriculteur s'engage à ne pas appliquer certains pesticides sur ses parcelles de terres arables et cultures permanentes. Les molécules prohibées sont celles considérées comme à substituer dans la réglementation européenne ainsi que d'autres substances, problématiques pour les masses d'eau en Wallonie.

Cette aide vise à compenser le risque économique pris par l'agriculteur qui s'engage dans des modes de production moins dépendants aux pesticides.

Pour l'année 2023, l'adhésion à cet éco-régime a été nettement moindre qu'espérée puisque les superficies déclarées sont de 87 % inférieures à l'objectif fixé.

Tableau 12 – Objectifs fixés et résultats constatés en 2023 pour l'adhésion à l'éco-régime réduction d'intrants

Objectif fixé pour 2023 dans le plan stratégique PAC (ha)	Superficies déclarées (ha)	Nombre de producteurs	Rapport déclaré/objectif fixé
76.700	9.793	399	13 %

Source : Cour des comptes sur la base des informations du SPW ARNE

Selon le rapport de performance annuelle de la PAC²⁰⁸ transmis par la Région wallonne à la Commission européenne, il a été constaté, en 2023, une très faible participation des agriculteurs à l'éco-régime, probablement en raison d'une communication tardive sur la liste des molécules interdites et sur le caractère annuel de la période de l'intervention²⁰⁹.

L'adhésion des agriculteurs est aussi tributaire du montant de l'aide octroyée. Compte tenu de celui-ci (80 euros/hectare) et des pertes de rendement variant entre quelque 70 euros et 1.400 euros/hectare, il est précisé dans le plan stratégique relevant de la PAC²¹⁰ que « on peut supposer qu'aucun agriculteur n'envisagera de mettre en place cet éco-régime pour une culture de pommes de terre ou de chicorées et de betteraves. En revanche, il pourra l'envisager pour certaines parcelles de céréales. »

²⁰⁷ En vertu de l'article 31 du règlement (UE) 2021/2115 du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune, les écorégimes sont des aides au revenu en faveur des programmes volontaires pour le climat, l'environnement et le bien-être animal.

²⁰⁸ SPW ARNE, *Rapport annuel de Performance - Belgique - Plan stratégique wallon de la PAC*, 15 février 2024, p. 14 et 15, agriculture.wallonie.be.

²⁰⁹ Un engagement pluriannuel de 5 ans comme précédemment pouvant freiner certains agriculteurs.

²¹⁰ Voir SPW ARNE, *Plan Stratégique de la PAC – Wallonie*, version 2 du 19 décembre 2023, p. 556.

Tableau 13 – Perte de rendement par culture en pourcentages et en euros résultant de l'engagement dans l'éco-régime réduction d'intrants

	Production brute standard (euros/ha)	% perte de rendement	Perte potentielle (euros/ha)
Froment	1.651	5 %	82
Épeautre	1.562	5 %	78
Orge	1.431	5 %	71
Betteraves	2.476	18 %	433
Chicorées	3.000	15 %	450
Maïs	1.586	30 %	476
Colza	1.413	5 %	71
Pommes de terre	5.198	28 %	1.429
Verger	13.735	10 %	1.374
Pois	1.863	10 %	186
Haricots	2.227	10 %	223

Source: SPW ARNE

L'aide octroyée est donc largement inférieure à la perte de rendement estimée à 1.429 euros/hectare pour la culture de pommes de terre, à 476 euros/hectare pour celle de maïs, et à 433 euros/hectare pour celle de betteraves. Ces cultures pour lesquelles l'éco-régime entraîne un important manque à gagner sont aussi les plus consommatrices en pesticides. Le montant de l'aide peut par contre compenser la perte de rendement occasionnée pour les cultures de céréales (épeautre, orge, froment, etc.).

Pour encourager l'adhésion à l'éco-régime, la révision de cette mesure opérée en 2024²¹¹ donne aux agriculteurs le choix entre ne pas pulvériser les produits prohibés, et avoir recours à des techniques de désherbage mécanique au minimum à deux reprises. Dans cette deuxième option, l'interdiction de pulvérisation des produits prohibés est donc levée. Par ailleurs, l'achat de matériel de désherbage mécanique peut également être financé dans le cadre de la PAC via les aides aux investissements productifs dans les exploitations agricoles²¹².

Dans sa réponse, l'administration relève que, à la suite de cette adaptation, le nombre d'hectares déclarés est passé de 9.793 en 2023 à 37.004 en 2024 (dont un tiers sous l'option « désherbage mécanique »). La cible fixée (76.700 hectares) est donc atteinte à hauteur de 48,2 % en 2024 (contre 13 % en 2023).

²¹¹ Cette aide au désherbage mécanique était déjà proposée dans l'ancienne programmation de la PAC (2014-2022) avec la mesure agroenvironnementale et climatique (mesure de base) n° 6 « Cultures favorables à l'environnement », mais ne l'est plus actuellement. Cette aide était uniquement octroyée aux agriculteurs engagés dans un programme pluriannuel de cinq ans. L'aide octroyée dans le cadre de l'éco-régime « réduction d'intrants » est désormais annuelle, afin de convaincre davantage d'agriculteurs d'y adhérer et d'augmenter les surfaces engagées sous cet éco-régime.

²¹² Il s'agit de l'intervention 351 du plan stratégique PAC.

Pour ce qui concerne l'effet de cette mesure sur la réduction de l'utilisation des pesticides, le plan stratégique wallon relevant de la PAC²¹³ précise que l'éco-régime réduction d'intrants « *contribuera directement à la réalisation des objectifs du pacte vert de l'UE visant à réduire de 50 % l'utilisation des pesticides et les risques qui leur sont associés d'ici à 2030* ». La Cour des comptes constate qu'il est cependant impossible de déterminer l'ampleur de cette contribution. En effet, l'éco-régime n'est pas couplé à un indicateur ou un indice de réduction d'utilisation des pesticides mais bien à un indicateur surfacique R.24²¹⁴ « Utilisation durable et limitée des pesticides » imposé dans le cadre de la PAC qui repose sur les hectares engagés par les agriculteurs (voir le point 4.3). Ces données surfaciques ne permettent pas, à ce stade, de calculer un pourcentage de réduction de l'utilisation de pesticides et des risques associés. Dans sa réponse, l'administration relève que la réglementation européenne²¹⁵ prévoit que les États membres procèdent à des évaluations ex post de leurs plans stratégiques relevant de la PAC notamment en ce qui concerne leur contribution à la réalisation des objectifs généraux et spécifiques fixés au niveau européen, dont une partie sont repris dans le tableau 1 du présent rapport. Ces évaluations seront réalisées par des experts indépendants désignés par marché public. Selon l'administration, il pourrait être envisagé d'approcher quantitativement les réductions d'utilisation de pesticides obtenues grâce à l'éco-régime via des approches de type modélisation²¹⁶.

Le rapport de performance annuelle de la PAC relève que l'objectif d'utilisation durable des pesticides, autrement dit la cible fixée pour l'indicateur R.24 (soit 27,1 %), est surtout rencontré indirectement via l'adhésion des agriculteurs aux mesures agro-environnementales et climatiques en culture (interdiction générale de pesticides) et à l'éco-régime « Cultures favorables à l'environnement » (interdiction d'insecticides), et que le peu de succès de l'éco-régime réduction d'intrants et le faible développement de l'agriculture biologique ne permettront pas d'atteindre les résultats escomptés pour cet indicateur à la fin de la période de programmation.

Dans sa réponse, l'administration a précisé que la valeur de l'indicateur R.24 en rapport avec la campagne 2023 est de 5 % de la SAU alors que la cible fixée pour cette même année est de 12,74 %. La cible est donc atteinte à hauteur de 40 %.

Par ailleurs, la direction du contrôle des aides agricoles de l'OPW effectue des contrôles sur place des exigences de cet éco-régime. Ceux-ci comprennent un contrôle documentaire²¹⁷ ainsi que diverses observations de terrain²¹⁸.

²¹³ Voir SPW ARNE, *Plan Stratégique de la PAC – Wallonie*, version 2 du 19 décembre 2023, p. 552.

²¹⁴ Part de la superficie agricole utile (SAU) faisant l'objet d'engagements spécifiques bénéficiant d'une aide qui conduisent à une utilisation durable des pesticides afin de réduire les risques et les effets des pesticides, comme les fuites de pesticides. Les interventions de la PAC contribuant à cet indicateur sont les interventions « éco-régime Cultures favorables à l'environnement », « éco-régime Réduction d'intrants », les mesures agro-environnementales et climatiques « parcelles aménagées » et « tourtières enherbées », ainsi que l'agriculture biologique.

²¹⁵ Voir l'article 140 du règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune.

²¹⁶ Par exemple, à partir des surfaces engagées dans l'éco régime par type de culture, de la liste des produits non utilisés sur ces cultures, et d'une estimation des doses moyennes appliquées pour ces cultures.

²¹⁷ Respect de la tenue conforme du registre d'exploitation, interdiction d'application de certains produits, respect du désherbage mécanique.

²¹⁸ Utilisation du matériel d'application, lieu de stockage, opérations de nettoyage des pulvérisateurs, gestion des fonds de cuve, etc.

Le taux de contrôles sur place à réaliser est fixé par la réglementation²¹⁹ et est au moins de 3 % pour les bénéficiaires d'un ou plusieurs éco-régimes. Une sélection aléatoire correspondant à 20 à 25 % de l'échantillon de contrôle est systématiquement effectuée. Le solde est sélectionné sur la base d'une analyse de risques et est réparti de manière égale entre les différents critères de risque retenus.

Pour la campagne 2023, les résultats des contrôles sont repris dans le tableau 14 ci-après. La détection de non-conformités à l'issue de ces contrôles est rare.

Tableau 14 – Résultats des contrôles menés sur l'éco-régime « réduction d'intrants » pour 2023, aléatoires et sur la base d'une analyse de risques

Mode de sélection	Nombre de dossiers sélectionnés	Nombre de dossiers avec suite potentielle	Nombre de dossiers avec sanction administrative
Sélection aléatoire	7	0	0
Sélection à risques de producteurs déclarant plus de 30 % de leur surface de terres arables en cultures réputées exigeantes en PPP	16	1	0
Sélection à risque de producteurs déclarant en ER RI seulement une partie de leurs parcelles emblavées en une culture donnée	6	1	1
Sélection à risques de producteurs ne participant pas à l'ER Couverture longue du sol	2	0	0
Sélection à risque de producteurs demandant l'aide ER RI pour des cultures réputées exigeantes en PPP	4	0	0
Total	35	2	1

Source : Organisme payeur de Wallonie

Pour la campagne 2024, la population de contrôle comprenait, en mai, 1.436 producteurs. Le nombre de contrôles réalisés de manière aléatoire et sur la base d'une analyse de risques sera, respectivement, de 10 et de 34, ce qui porte le nombre total de contrôles à 44 (soit 3 %).

Le rapport sur les incidences environnementales du plan stratégique PAC relève qu'en matière de contrôle, « la mise en place d'un registre électronique pourrait s'avérer opportune afin de faciliter le monitoring de l'administration et de l'OPW. Les informations pourront remonter plus facilement et les contrôles en seront plus aisés »²²⁰.

²¹⁹ Arrêté du gouvernement wallon du 13 juillet 2023 relatif aux contrôles, aux sanctions administratives et au recouvrement applicables aux interventions relevant de la politique agricole commune ainsi que dans le cadre de la conditionnalité et arrêté ministériel du 13 juillet 2023 exécutant l'arrêté du gouvernement wallon du 13 juillet 2023 relatif aux contrôles, aux sanctions administratives et au recouvrement applicables aux interventions relevant de la politique agricole commune ainsi que dans le cadre de la conditionnalité.

²²⁰ Voir service public de Wallonie Agriculture, Ressources naturelles et Environnement (SPW ARNE), *Rapport sur les incidences environnementales du plan stratégique PAC 2023-2027*, 17 mai 2022, p. 120.

Chapitre 6

Conclusions et recommandations

6.1 Conclusions

Tant les travaux scientifiques que les évaluations des politiques publiques en place alertent, depuis déjà de nombreuses années, sur le déclin persistant de la biodiversité et sur la nécessité d'entreprendre des actions rapides, à tous les échelons, pour limiter les conséquences non seulement environnementales mais aussi économiques et sociales de cette dégradation. Des institutions économiques de premier plan, telles que la Banque centrale européenne, s'inquiètent de l'impact micro- et macro-économique de l'affaiblissement de la biodiversité sur la production des services écosystémiques, dont dépendent pour au moins l'un d'entre eux 72 % des sociétés européennes non financières.

L'état préoccupant de la biodiversité en milieu agricole est essentiellement dû à des modes de production intensifs qui affectent les écosystèmes liés à ce milieu, en ce compris les écosystèmes aquatiques. En retour, la dégradation de la biodiversité sous et à la surface des exploitations est susceptible d'avoir une incidence sur les rendements et, paradoxalement, mener à une intensification encore accrue des pratiques agricoles.

Bien que la préservation de la biodiversité soit une problématique transversale à de nombreuses politiques, la Cour des comptes s'est concentrée dans cet audit sur la politique d'utilisation durable des pesticides réglementée, au niveau européen, par le paquet pesticides, adopté en 2009. La Cour des comptes a examiné dans quelle mesure la politique wallonne en la matière traduit les objectifs européens et si les plans wallons qui y contribuent sont mis en œuvre de manière efficace, coordonnée et ciblée. La Cour a également analysé les résultats des contrôles effectués en Région wallonne par les autorités compétentes.²²¹

Alors que la disponibilité de données de qualité est un préalable à la conduite d'une politique publique, et que la politique de réduction des pesticides relève de compétences essentiellement régionales (protection de l'environnement et agriculture), les données relatives aux ventes de pesticides ne sont disponibles qu'au niveau national. Quant aux quantités utilisées, elles ne peuvent être déterminées à partir des données consignées par les agriculteurs wallons dans leurs registres d'utilisation qui présentent plusieurs lacunes. Ces quantités sont donc estimées, pour les 17 cultures principales, par un moyen détourné, via le réseau d'information comptable agricole. Ces extrapolations sont toutefois conditionnées par la qualité des échantillons de données. Pour certaines cultures, leur variabilité et leur faible nombre peuvent engendrer des marges d'erreur relativement grandes. C'est le cas de la culture de la pomme de terre, qui consomme de loin le plus de pesticides, à l'hectare et au total. Ces estimations indiquent donc une tendance mais sont insuffisantes pour évaluer les effets des différentes mesures adoptées, et donc alimenter la conception et l'évaluation de la politique.

²²¹ C'est-à-dire l'Afsca pour le niveau fédéral et le département de la police et des contrôles du SPW ARNE au niveau wallon ou, dans le cadre de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures, des organismes indépendants externes.

En Région wallonne, les quantités utilisées estimées sur cette base sont stables depuis 2004 malgré quelques pics conjoncturels.

De manière générale, le manque de données fiables, en particulier sur l'utilisation de pesticides, est pointé comme un écueil majeur de la politique de l'Union européenne. C'est la raison pour laquelle la réglementation européenne imposera, à partir du 1^{er} janvier 2026, la tenue d'un registre d'utilisation électronique par les utilisateurs professionnels, pour fournir des statistiques annuelles de qualité élevée. La Région wallonne s'y prépare en testant actuellement un registre d'utilisation électronique dans le domaine ornemental, mais la mise en place d'un outil centralisé de collecte et d'exploitation des données enregistrées, à des fins statistiques ou de contrôle, n'est pas envisagée à ce stade.

Le pilotage d'une politique de réduction des pesticides ne pourrait toutefois se résumer à suivre les quantités vendues ou utilisées de ces produits, lesquelles ne reflètent pas nécessairement le niveau de risques auquel l'environnement et les citoyens, en ce compris leurs utilisateurs, sont exposés. Une diminution des quantités peut en effet s'accompagner d'une augmentation des risques, si les substances remplacées le sont par des produits bien plus puissants et toxiques. La stabilité des estimations de quantités utilisées observée depuis une vingtaine d'années en Région wallonne ne permet donc pas de se prononcer sur l'évolution du risque subi durant cette période, ni sur son niveau actuel.

Depuis 2019, la directive pesticides impose toutefois aux États membres de suivre deux indicateurs de risques harmonisés. Ceux-ci ne sont calculés, en Belgique, qu'au niveau national et, de plus, ils présentent plusieurs limites. Au niveau wallon, plusieurs indicateurs ont été abandonnés car jugés trop complexes ou manquant de pertinence. Actuellement, un indice de risque global est en cours de développement et devrait être opérationnel à l'automne 2025. Cet indicateur se base toutefois toujours sur les quantités utilisées estimées (via le réseau d'information comptable) et il n'est pas prévu de lui attribuer une cible.

Plus de 10 ans après la transposition en droit wallon de la directive pesticides, des indicateurs de risques de qualité, y compris pour les substances actives particulièrement préoccupantes, font toujours défaut. Le niveau de risque actuel, de même que son évolution, restent donc inconnus.

Même si l'évaluation des risques liés à l'utilisation des pesticides est défaillante en Région wallonne, l'état toujours préoccupant de la biodiversité tend à montrer que le risque pour l'environnement, résultant entre autres de l'utilisation de ces substances, n'a pas décliné.

D'ailleurs, au début des années 2020, l'inefficacité des politiques existantes en matière de restauration de la biodiversité a donné lieu à un regain de volontarisme au niveau politique, y compris dans le domaine des pesticides. Il s'est manifesté par l'adoption, au niveau mondial, de l'accord-cadre pour la biodiversité de Kunming-Montréal auquel la Belgique a souscrit en 2022, et au niveau européen, de diverses stratégies, telle que la stratégie « De la ferme à la table », dans la suite du Pacte vert. Ces stratégies comportent des objectifs a priori ambitieux, mais non contraignants, en matière de réduction des pesticides.

Les objectifs de la stratégie « De la ferme à la table », visant la réduction de 50 % de l'utilisation et des risques des pesticides chimiques et des pesticides les plus dangereux d'ici 2030, figurent tant dans le troisième programme wallon de réduction des pesticides 2023-2027 (PWRP3) que dans le plan stratégique PAC, ce qui témoigne d'une forme d'adhésion de la Région à ces objectifs.

Toutefois, malgré l'ambition affichée, les objectifs wallons de réduction de 50 % n'ont guère de portée. Le PWRP₃, qui prévoit une réduction de l'empreinte pesticides de 50 % en Région wallonne en 2030, n'indique pas, précisément, ce sur quoi doit porter la réduction de 50 % : les quantités, les risques, la valeur d'un indicateur de mesure, etc. Cet objectif est donc à ce stade inopérant.

Le PWRP₃ présente, de plus, de nombreuses lacunes, à savoir une absence d'objectifs SMART, de trajectoire claire vers l'atteinte de l'objectif de réduction, de jalon intermédiaire à l'échéance du plan, de priorités en termes de substance active, de culture, etc. L'efficacité des mesures est bien souvent inconnue et, par conséquent, estimée de manière plus ou moins subjective et à tout le moins non quantifiée. Rares sont par conséquent les mesures/actions du PWRP₃ à être dotées d'un indicateur de résultat. Ce constat vaut également pour le plan stratégique PAC. Les contributions, à l'objectif de réduction des pesticides, des mesures relevant de la PAC (mesures agro-environnementales et climatiques, éco-régimes, etc.) ne sont pas mentionnées, et l'indicateur de résultat en lien avec les pesticides est un indicateur surfacique.

Au niveau wallon, différents instruments de planification peuvent concourir à la réduction de l'utilisation des pesticides : outre le PWRP₃ et le plan stratégique PAC, il faut également citer les plans de gestion des districts hydrographiques 2022-2027, et le plan de développement de la production biologique. Même s'il existe une certaine forme de dialogue entre ces différents plans stratégiques, la lecture de ces documents ne permet pas de dégager une vision claire, cohérente et exhaustive, de la politique de réduction des pesticides. À titre d'exemple, la hauteur de la contribution de l'agriculture biologique à cet objectif n'apparaît pas. La logique d'intervention de cette politique est donc diluée, mais nulle part explicitée.

Outre ce manque de lisibilité, l'efficacité de la politique est encore amoindrie par d'autres facteurs, à savoir :

- la forte imbrication des compétences liées aux pesticides entre les différentes entités de l'État belge et leur tendance à se retrancher sur leurs propres compétences ;
- l'existence de nombreux obstacles réglementaires à l'application des mesures de restriction voire d'interdiction d'usage des pesticides, ainsi qu'aux contrôles y relatifs ;
- l'absence de révision de la réglementation permettant de remédier à ces problèmes, et de définition des zones vulnérables aux pesticides ;
- l'exploitation insuffisante des travaux scientifiques pourtant commandés par la Région dans ce domaine ;
- le manque à gagner pour les exploitants de certaines mesures insuffisamment compensé ;
- les limites à la contrôlabilité de l'application réelle des pesticides sur site et l'absence de contrôles du respect des principes de la lutte intégrée chez une partie des agriculteurs (ceux qui ne se font pas certifier volontairement).

Nonobstant les faiblesses constatées en matière de contrôle, il importe toutefois de souligner que les résultats des contrôles effectués tant par l'administration wallonne, que par l'Afscs ou les organismes de contrôle indépendants dans le cadre de la lutte intégrée, affichent tous des taux de conformité globalement élevés, voire très élevés. Compte tenu des limites inhérentes à la nature du contrôle²²², il faut donc relever que, dans l'ensemble, les agriculteurs respectent la réglementation qui encadre l'utilisation des pesticides.

²²² La ministre de l'Agriculture et l'administration soulignent que les contrôles sont de qualité, mais qu'ils ne couvrent pas annuellement l'entièreté des utilisateurs professionnels de pesticides.

Il se pourrait dès lors que les dommages causés à l'environnement ne résultent pas tant de l'adoption de comportements irréguliers de la part des agriculteurs, que d'une prise en compte insuffisante, au niveau politique, des risques avérés ou potentiels que ces substances font peser sur l'environnement et la santé, dans un contexte caractérisé par la prévalence d'un mode de production intensif sur un territoire relativement exigu. L'enjeu consiste donc, comme le montrent les travaux scientifiques²²³, à rééquilibrer, en priorité dans les zones les plus touchées, les différents modes de production qui, en termes de consommation de pesticides, peuvent s'échelonner en différents systèmes: systèmes conventionnels non économes, peu économes, économes, et très économes, et l'agriculture biologique/agroécologie.

Cette tâche est d'autant plus complexe que des problématiques de conditions d'existence économiques et sociales au sein des exploitations, d'autonomie alimentaire des territoires, de concurrence potentiellement inégale au niveau européen ou mondial, ou d'adaptation des pratiques existantes au changement climatique, viennent se greffer sur la problématique de la protection de la biodiversité. Toutefois, dans ce domaine comme dans d'autres, le coût de l'inaction sera plus élevé que celui de l'action ou, dit autrement, les avantages économiques, sociaux, environnementaux et sanitaires de la réduction des risques obtenue à moyen et long terme l'emportent sur les coûts exposés.²²⁴ Selon une analyse d'impact de la Commission européenne, chaque euro dépensé pour la restauration de la nature rapporterait entre 8 et 38 euros.

Cette évolution ne pourra toutefois être menée à bien, qu'à deux conditions au moins.

Premièrement, dans un système qui tend de plus en plus au respect du principe pollueur-payeur, mais qui se veut, à ce stade, plus incitatif que contraignant, il convient d'objectiver et donc, autant que possible, de mesurer, dans une approche intégrée, l'ensemble des avantages et des inconvénients des différents modèles agricoles, et ce afin d'orienter adéquatement les choix des décideurs politiques et des exploitants agricoles. Au niveau sociétal, la politique menée en matière d'utilisation des pesticides ne peut perdre de vue, au même titre que la sécurité alimentaire, les impacts en termes de biodiversité, de traitement de potabilisation de l'eau, de santé publique, etc. Au niveau des exploitations, il conviendrait également d'intégrer dans l'équation le coût des intrants, leurs impacts sur la santé des agriculteurs, la perte de biodiversité et donc la diminution des rendements agricoles qui en découlent (ou, à l'inverse en cas de préservation de la biodiversité, le maintien de rendements de qualité et une meilleure résilience de l'activité agricole), etc.

Un modèle qui tend à répondre à l'ensemble des préoccupations sociétales et du secteur agricole, et qui intègre l'ensemble des variables, devrait être rendu viable économiquement, sans quoi il n'a aucune chance de se développer. Il conviendrait donc de cibler les moyens publics disponibles là où ils seront le plus efficient, c'est-à-dire là où les bénéfices (tous bénéfices confondus) qu'ils procureront à la collectivité, agriculteurs y compris, sont les plus grands. Une meilleure prise en compte de ces aspects peut s'opérer, par exemple, en questionnant l'orientation de certains moyens budgétaires actuellement alloués aux mesures agricoles et en les alignant davantage sur

²²³ Voir, par exemple, les travaux cités dans ce rapport du groupe de recherche Sytra – UCLouvain sur les modes de production et les trajectoires de transition agricoles.

²²⁴ Dans le cas de la directive pesticides, une étude commandée par la Commission européenne établit que « *Bien qu'il n'ait pas été possible de quantifier les avantages environnementaux, économiques et sociaux de la réduction des risques obtenus, l'étude qualitative montre que les avantages probables dépassent clairement les coûts de la [directive pesticides]* ». Voir Ramboll et Arcadia International pour la Direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire de la Commission européenne, *Study supporting the evaluation of directive 2009/128/EC on the sustainable use of pesticides and impact assessment of its possible revision – Executive summaries*, octobre 2021, food.ec.europa.eu.

le respect d'objectifs environnementaux par ailleurs également poursuivis par la PAC, ou encore en rémunérant davantage les services écosystémiques qui, à l'heure actuelle, ne sont pas nécessairement valorisés par les marchés (externalités positives).²²⁵

Deuxièmement, dans un souci d'efficacité et d'efficacités, il s'indique d'examiner la participation du secteur agricole au processus d'élaboration des scénarios de transition.

La Cour des comptes formule 17 recommandations qui sont énumérées dans le tableau de la section 6.2.

Dans sa réponse, le ministre de l'Environnement souligne qu'il est évident que ce rapport sera valorisé dans le cadre des travaux en cours ou à initier en matière de réduction des produits phytopharmaceutiques. Afin d'assurer un suivi des recommandations émises, il a chargé son administration de lui fournir un agenda de mise en œuvre structuré en plan d'actions complémentaires aux mesures déjà adoptées. Il veillera également à ce que le contrat d'administration conclu avec le ou la futur(e) directeur(ice) général(e) intègre toutes ces recommandations. Il sera notamment attentif au besoin en ressources humaines pour assurer le suivi de la politique de réduction des produits phytopharmaceutiques.

La ministre de l'Agriculture se rallie quant à elle, pour l'essentiel, aux remarques et observations de l'administration en vue de contribuer à une vision partagée des enjeux soulevés. Elle précise en outre que, pour un certain nombre de recommandations, le travail est déjà en cours.

Les réponses des ministres de l'Agriculture et de l'Environnement figurent dans leur intégralité en annexes 1 et 2 du présent rapport.

²²⁵ Il faut toutefois relever qu'un projet du plan de relance (projet 207) vise à analyser la mise en place d'un système de rémunération des externalités positives des exploitations.

6.2 Tableau des recommandations

Thématiques	Recommandations	Destinataires
Disponibilité, collecte, et traitement des données de vente et d'utilisation	1.1 Initier une coopération avec le niveau fédéral, éventuellement dans le cadre de la NAPAN task force, en vue d'obtenir une ventilation régionale des données de vente de pesticides, qui constitue une première approche quantitative.	Gouvernement SPW ARNE
	1.2 Mettre en place un suivi des quantités vendues de pesticides en Région wallonne, ventilées par catégorie de risque (substances à faibles risques, candidates à la substitution, etc.).	SPW ARNE
	1.3 Mettre en place le registre électronique d'utilisation des pesticides pour le 1 ^{er} janvier 2026 au plus tard, et accompagner les agriculteurs pour garantir une prise en main optimale et rapide de l'outil applicatif. À cette fin, mobiliser les aides de la PAC si nécessaire.	SPW ARNE
	1.4 Mettre en place un outil de collecte centralisé des données électroniques individuelles d'utilisation de pesticides, à des fins de pilotage de la politique (détermination des quantités utilisées en Région wallonne, construction d'une typologie des modes de production et d'un scénario de transition, calcul d'indicateurs, évaluation de l'efficacité des mesures, etc.) et de contrôle (détection de dosage élevé, voire non autorisé, respect des conditions liées aux éco-régimes, etc.). Si nécessaire, porter ce point à l'agenda de l'instance de coordination intra-belge (NAPAN task force).	SPW ARNE
	1.5 Finaliser les travaux en cours sur les différents indicateurs, et en particulier sur l'indice de risque global à l'échéance prévue (octobre 2025), et lui attribuer une cible ainsi qu'une échéance.	Gouvernement SPW ARNE
	1.6 Au moyen des données de vente et d'utilisation, et des indicateurs, surveiller l'application des substances les plus dangereuses, comme l'impose la réglementation wallonne. Définir des valeurs seuil lorsqu'elles sont manquantes.	SPW ARNE

Planification et efficacité des mesures	2.1 Définir, selon les critères SMART, un objectif global de réduction de l'utilisation des pesticides et des risques y associés pour la Région wallonne.	Gouvernement
	2.2 Définir et mettre en œuvre un scénario de transition permettant d'atteindre l'objectif fixé en s'appuyant sur les travaux scientifiques commandés par la Région. Il serait approprié que ce scénario soit structuré par filière et mode de production agricole (conventionnel non économe, peu économe, économe, très économe, et agriculture biologique/agroécologie). Les mesures mises en œuvre (formations, conseils, incitants, etc.) devraient être ciblées sur les exploitations les plus consommatrices pour les faire tendre, progressivement, vers un mode de production plus économe en intrants.	Gouvernement SPW ARNE
	2.3 Dans le scénario de transition retenu, faire apparaître clairement les priorités fixées.	SPW ARNE Gouvernement
	2.4 Dans le scénario de transition retenu, faire apparaître la contribution (efficacité) des principales mesures à l'atteinte des objectifs et à l'évolution du poids respectif des différents systèmes de production.	SPW ARNE
	2.5 Assurer une cohérence d'ensemble entre le scénario de transition retenu et les différents plans pouvant y contribuer (PWRP, PAC, PGDH, plan de production biologique, etc.).	SPW ARNE
	2.6 Définir, réglementairement, les zones vulnérables et sensibles aux pesticides pour pouvoir cibler sur ces zones les mesures de réduction/interdiction d'utilisation des pesticides, ainsi que les contrôles menés, par exemple, sur le respect de la lutte intégrée dans les exploitations non certifiées.	SPW ARNE Gouvernement
	2.7 Améliorer la clarté, la précision et la cohérence de la réglementation de manière à ce qu'elle puisse être appliquée de manière univoque et qu'elle confère une base légale solide à l'ensemble des contrôles. À cette fin, revoir l'arrêté pesticides.	SPW ARNE Gouvernement
	2.8 Évaluer la mise en œuvre de la lutte intégrée (comme annoncé dans le PWRP3).	SPW ARNE Gouvernement
	2.9 Mettre en place une stratégie de contrôle des exploitations non certifiées pour la lutte intégrée, fondée sur une analyse de risques. À cette fin, identifier le profil de ces exploitations (type de culture, etc.).	SPW ARNE Gouvernement

Planification et efficacité des mesures	2.10 S'assurer que le financement des mesures du scénario de transition retenu soit suffisant pour inciter les agriculteurs à y participer, en compensant leur éventuelle perte de rendement et autres coûts supportés, et en rétribuant leur contribution à la production de services écosystémiques, bénéfique à l'ensemble de la société.	Gouvernement
	2.11 Organiser la participation du secteur agricole au processus d'élaboration du scénario de transition.	SPWARNE Gouvernement

Annexes

Annexe 1

Réponse de la ministre de l'Agriculture et de la Ruralité, en charge de la Forêt, de la Nature, de la Chasse et de la Pêche

 **Wallonie**
Le Gouvernement

ANNE-CATHERINE DALCQ
MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA RURALITÉ,
EN CHARGE DE LA FORÊT, DE LA NATURE,
DE LA CHASSE ET DE LA PÊCHE

Jambes, le 28 FEV. 2025
0000583

COUR DES COMPTES
10 MARS 2025
CABINET DE LA PRÉSIDENTE

Madame Florence Thys
Présidente de la Cour des comptes
Rue de la Régence, 2
1000 Bruxelles

Nos Réf. : ACD/SP/VD/ASM-IN 1628/cut 10.13
Vos Réf. :
Votre courrier du :
Annexe :
Contact : Virginie DEBUE – Conseillère Agriculture
Mail : virginie.debue@gov.wallonie.be
Tél : +32 (0) 477/79.28.17

OBJET : Audit relatif à la préservation de la biodiversité en milieu agricole

Madame la Présidente,

J'ai pris connaissance du projet de rapport de la Cour des comptes relatif à l'audit sur la préservation de la biodiversité en milieu agricole et je vous remercie de cette analyse approfondie.

Vous trouverez en annexe mes remarques et observations sur ce document. Celles-ci visent à apporter des précisions complémentaires et à contribuer à une vision partagée des enjeux soulevés.

Restant à votre disposition pour toute discussion complémentaire, je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma considération distinguée.


Anne-Catherine DALCQ

Remarques de Madame la ministre Dalcq sur le rapport d'audit provisoire de la Cour des comptes relatif à la préservation de la biodiversité en milieu agricole

Remarques préliminaires :

A la lecture du rapport de la Cour des Comptes, la structure d'encadrement des produits phytosanitaires émet 5 remarques principales :

1. La Cour des comptes évalue que « les estimations [réalisées dans le cadre du marché EQPP] peuvent donc renseigner une tendance à moyen et long terme mais, compte tenu de l'ampleur de l'intervalle de confiance, leur niveau de précision est insuffisant pour évaluer les effets des différentes mesures adoptées, et donc alimenter la conception et l'évaluation de la politique » (page 2). Une remarque similaire est faite pour le secteur de la pomme de terre de conservation en particulier (page 23).

Les figures ci-dessous montrent les quantités estimées avec les intervalles de confiance (95%) pour les 16 secteurs, comme la figure 1 du rapport de la Cour des Comptes, ainsi que pour le secteur de la pomme de terre. Malgré ces intervalles de confiance, les tendances concernant l'évolution des quantités annuelles restent interprétables. La variabilité des comportements entre utilisateurs est génératrice d'incertitude quant aux quantités de produits phytopharmaceutiques utilisés. Au-delà de cette incertitude, c'est surtout la variabilité interannuelle liée aux conditions climatiques et au contexte socio-économique qui rend difficile l'évaluation de l'impact de mesures politiques.

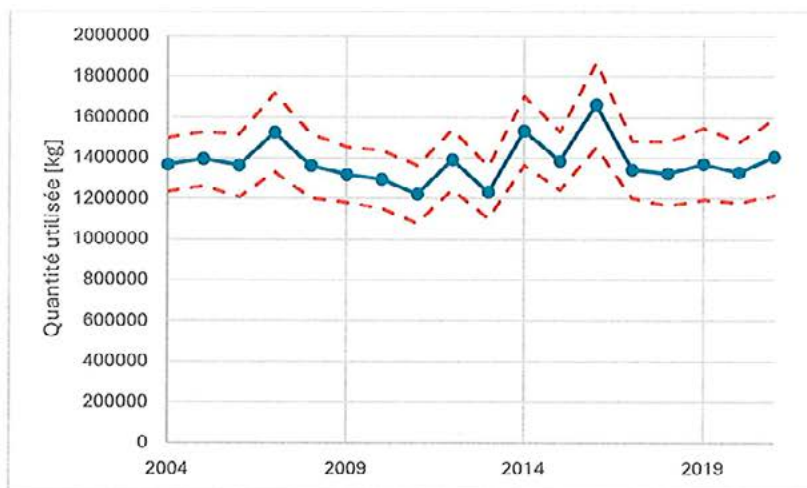


Figure 1 - Quantités utilisées pour les 16 secteurs agricoles en Wallonie

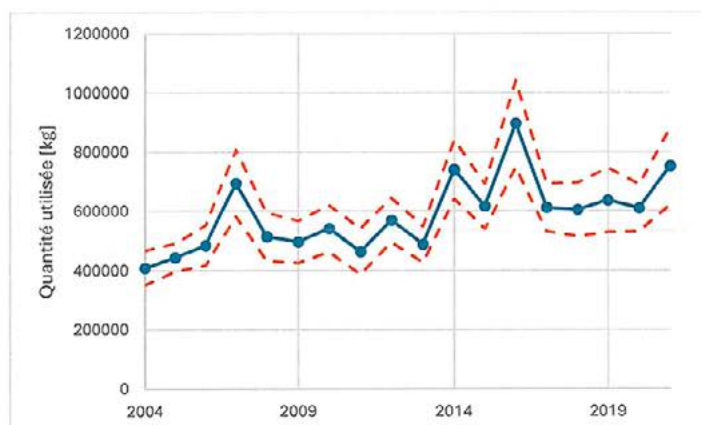


Figure 2 - Quantités utilisées en Pomme de terre en Wallonie

2. La Cour des Comptes regrette qu'une analyse des données de vente au niveau wallon ne soit pas possible, ces données pouvant être plus précises (page 20).

La structure d'encadrement comprend l'intérêt que représenteraient des données de vente agrégées pour la Wallonie. Toutefois ces données de vente présentent les limites suivantes :

- Difficulté d'interprétabilité, du fait que ces données ne soient pas attribuables aux différents secteurs agricoles. Cette limite est particulièrement importante dans le cadre d'une estimation du risque. En effet, les conditions d'application des produits phytopharmaceutiques, qui sont en partie liées aux cultures traitées, jouent un rôle crucial sur leur impact environnemental.
- Les données de vente annuelles ne reflètent pas toujours les quantités utilisées du fait d'un effet de stockage-déstockage.

3. La Cour des Comptes relève que « La Région wallonne teste actuellement un registre d'utilisation électronique dans le domaine ornemental » (page 3, page 25).

Le registre est actuellement en phase de test auprès des autres secteurs professionnels agricoles.

4. La Cour des Comptes reprend essentiellement les indices du Phytorisque et du Phytoscore.

Il convient de noter que d'autres indices sont également développés par d'autres organismes (CRA-W, ISSeP,...) dans le cadre du PWRP3.

5. En termes de structure, la présentation du Phytorisque à la page 35 n'est pas tout à fait exacte.

Le Phytorisque est un outil composé de plusieurs indices permettant de suivre le risque et d'identifier les substances les plus contributrices à celui-ci en grande culture en Wallonie. Il est donc composé de plusieurs indices dont une partie est présentée aux points suivants :

- L'indice de risque global, qui caractérise l'évolution du risque induit par l'utilisation effective de substances actives en grande culture à l'échelle wallonne ;
- L'indice du potentiel de toxicité des substances actives ;
- L'indice de présence des substances actives dans différents compartiments de l'environnement ;
- L'indice de dépendance des secteurs agricoles aux substances actives.
- ...

Tableau des commentaires sur l'audit d'audit provisoire de la Cour des comptes relatif à la préservation de la biodiversité en milieu agricole :

Section du rapport	Page	Commentaires
Synthèse	3	<i>"Même si cette notion n'y est pas définie, il s'agit de substances dangereuses, telles que les substances qualifiées de « candidates à la substitution » par la législation européenne. Ces indicateurs ne sont cependant pas mis en œuvre et il n'est pas prévu de remédier à cette lacune."</i> REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : L'indicateur HRI2, calculé à l'échelle nationale, couvre les candidats à la substitution (CfS). En l'absence de définition claire de "substances particulièrement préoccupantes", toute interprétation est possible. Les développements en cours d'indicateurs au niveau wallon tel que le PhytoRisque remédieront bien à la lacune constatée par la Cour des comptes.
Synthèse	4	<i>"Dans cette hypothèse, les dommages causés à l'environnement ne résultent donc pas tant de l'adoption de comportements irréguliers de la part des agriculteurs, que d'une prise en compte insuffisante, au niveau politique, des risques avérés ou potentiels que ces substances font peser sur l'environnement et la santé, dans un contexte caractérisé par la prévalence d'un mode de production intensif sur un territoire relativement exigu"</i> REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : Malgré la qualité des contrôles réalisés, ceux-ci ne couvrent pas annuellement l'entièreté des utilisateurs professionnels de PPP. Mais nombreuses réglementations encadrent l'usage professionnel des PPP.
1.2. Périmètres et thèmes de l'audit	11	<i>"paquet pesticides"</i> REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : Cette dénomination fait référence aux 4 textes européens publiés en 2009 : - la directive-cadre Pesticides 2009/128/CE - le Règlement 1107/2009 (mise sur le marché) - la directive machines 2009/127/CE - le Règlement 1185/2009 (statistiques relatives aux pesticides).

		Le Règlement SAIO 2022/2379 ne fait pas partie du "paquet pesticides" mais remplace en partie le Règlement 1185/2009 qui, lui, en fait partie.
3.1.1. Cadre normatif européen	18	<i>"Pour plusieurs raisons, l'autorisation de mise sur le marché d'un pesticide ne signifie pas que son utilisation est exempte de tout risque, en particulier pour les organismes non cibles (aquatiques, pollinisateurs, etc.) et l'environnement (eaux de surface et souterraines, sol,, etc.), ni même pour la santé humaine."</i> REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : Un produit autorisé est un produit qui ne présente pas de risques inacceptables pour la santé et l'environnement selon les standards d'évaluation développés par l'UE et sur base des connaissances scientifiques actuelles.
Note de bas de page 48	20	<i>"Il est également possible qu'un agriculteur wallon s'approvisionne dans un pays limitrophe"</i> REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : Ceci semble peu probable car les agriculteurs belges ne peuvent utiliser que des produits agréés en Belgique.
3.2.3 Estimation à partir du réseau d'information comptable agricole (Rica)	22	<i>"Le Rica a donc une vocation économique. À partir de l'exercice 2002, la DDE a toutefois ajouté à la collecte des données comptables celles relatives aux pesticides, en quantité et en valeur monétaire"</i> REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : Plutôt indiquer « ... la collecte des données comptables celles relatives aux quantités de pesticides » car l'aspect monétaire était déjà pris en compte.
3.2.4. Registres d'utilisation électroniques	25	<i>"L'objectif poursuivi par l'administration est bien de mettre à la disposition des utilisateurs professionnels, pour le 1er janvier 2026, un outil leur permettant d'enregistrer électroniquement les utilisations de pesticides"</i> REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : Préciser "gratuitement"
3.2.5 Contrôles de l'utilisation des pesticides	26	<i>"Par la direction de l'analyse économique agricole (DDEA) du SPW RNE dans le cadre du Rica"</i> REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : La direction de l'analyse économique n'effectue pas de contrôle de l'utilisation des pesticides. Elle procède à la vérification et au recroisement des données dont elle dispose (factures d'achat, inventaire du stock, carnet de champs, ...) afin de s'assurer autant que possible de la précision des encodages réalisés. Si une situation anormale apparaît (produit affecté sur une culture sur laquelle il n'est pas autorisé, dose trop élevée, ...) le comptable vérifie ces encodages

		et si nécessaire interroge l'agriculteur pour valider ou corriger la donnée.
3.2.5 Contrôles de l'utilisation des pesticides	27	« La fréquence des contrôles est liée au plan de contrôle annuel du DPC et au nombre de plaintes déposées. Le DPC sélectionne les exploitations à contrôler à partir d'une liste de critères» REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : Une précision est à apporter : les critères sont choisis en fonction de l'objectif du contrôle.
4.1.1.1. Indicateurs HRI	30	"Il estime qu'il n'atteindra pas la cible de 29 qui lui a été attribuée à l'échéance de 2030" REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : D'où vient la valeur "29" ?
4.1.1.1. Indicateurs HRI	31	"L'administration wallonne n'a pas été en mesure de préciser si une instance ou un représentant régional avait adopté cette cible nationale" REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : En quoi la Wallonie aurait-elle à se prononcer sur une décision du Bureau Fédéral du Plan ?
4.1.2. Au niveau wallon	36	"les indicateurs de risques wallons ne sont toujours pas opérationnels plus de 10 ans après la transposition de la directive pesticides" REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : Il faut prendre en considération le fait que les Etats Membres ont dû aussi attendre 10 ans avant que la Commission européenne ne propose des indicateurs de risque harmonisés (pourtant prévus dans la directive de 2009).
4.1.2. Au niveau wallon	36	"Or, il est prévu d'utiliser les extrapolations menées à partir des données du réseau comptable agricole." REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : Les données du RICA sont fiables et robustes pour 17 types de cultures représentant 80 à 85 % de la SAU wallonne.
4.2. Indicateurs sur l'utilisation des substances actives particulièrement préoccupantes	37	"Il existe toutefois au niveau wallon une liste de 52 polluants spécifiques dangereux pour l'état écologique des milieux aquatiques et présents dans les masses d'eau de surface." REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : Remplacer "toutefois" par "ainsi" et préciser "potentiellement présents dans les masses d'eau de surface".
4.3 Indicateurs dans le cadre de la PAC	38	"Pour ce qui concerne l'objectif spécifique 5 « Favoriser le développement durable et la gestion efficace des ressources naturelles telles que l'eau, les sols et l'air », une série d'indicateurs sont suivis, dont l'indicateur R.24"

		REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : Cet indicateur est utilisé aussi pour le suivi de l'atteinte de l'objectif spécifique 6 "Contribuer à la protection de la biodiversité, améliorer les services écosystémiques et préserver les habitats et les paysages" (voir page 17)
5.1. Stratégie d'intervention	39	"Adopté le 20 octobre 2023, le PWRP3 a comme raison d'être explicite la réduction des pesticides." REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : Remplacer 2023 par 2022.
5.1. Stratégie d'intervention	41	"Quelques mesures figurent également dans plusieurs plans. L'éco-régime « Réduction d'intrants », qui est l'unique mesure visant les substances les plus dangereuses (candidates à la substitution), est présent à la fois dans les PGDH et dans le plan stratégique PAC, mais par contre pas dans le PWRP3." REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : La thématique "pesticides" étant particulièrement transversale, c'est la volonté même du PWRP 3 de référencer, dans un chapitre particulier, toutes les mesures reprises dans d'autres Plans et Programmes et qui contribuent à l'objectif du PWRP3. Il n'y a donc aucune raison de mentionner l'éco-régime "réduction d'intrants" alors que sa description complète est déjà reprise dans le plan stratégique PAC. Pour les aides à l'investissement, on fait juste une référence qui renvoie vers le PS-PAC.
Note de bas de page 121	41	"Cette coupole réunit l'asbl Eudalia 2.0, l'asbl Corder, l'asbl Preventagri et l'asbl Protect'eau ainsi que plusieurs représentants du SPW ARNE." REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : Depuis le PWRP 3, cette coupole a été élargie à l'ensemble des porteurs de projets du PWRP3 et elle comprend effectivement aussi des référents du SPW-ARNE pour les principaux Plans tels que le PGDH et le PS_PAC.
5.2. Objectifs et priorités fixés	42	"La Cour des comptes constate que, contrairement à ce que prévoit la législation wallonne, les deux premiers programmes de réduction des pesticides, couvrant une période de 10 ans, ne comportaient pas d'objectifs quantitatifs de réduction des risques et/ou de l'utilisation des pesticides." REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : Le PWRP 1 faisait quand même le lien avec les objectifs chiffrés du premier Plan Fédéral de réduction des pesticides et des biocides. (voir p.25 du PWRP 1)
5.2. Objectifs et priorités fixés	42	"Il n'existe par ailleurs pas d'objectifs intermédiaires à l'échéance du PWRP3 (2027), ni par conséquent de possibilité de mesurer les progrès accomplis et de corriger, le cas échéant, la trajectoire."

		REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : Il est toujours prévu une évaluation tous les 6 mois de la mise en œuvre des actions du PWRP3 ainsi qu'une évaluation, à mi-parcours, du NAPAN (et donc du PWRP qui en est une composante).
5.2. Objectifs et priorités fixés	42	<i>“Le plan stratégique P2C identifie quant à lui un sous-besoin « Favoriser des formes d'agriculture moins consommatrices d'intrants » (et donc de pesticides), qui ne donne pas lieu non plus à la fixation d'objectifs précis de réduction de consommation d'intrants.”</i> REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : Le cadre européen d'évaluation des performances des plans stratégiques PAC requiert que des cibles (intermédiaires, annuelles et finale) soient fixées au niveau des indicateurs de résultat utilisés pour le suivi de chaque objectif spécifique de la PAC, non pas au niveau de chaque besoin identifié en Wallonie pour chaque objectif spécifique à la suite de l'analyse AFOM (voir page 17). Par conséquent, le niveau de réponse apporté au sous-besoin « Favoriser des formes d'agriculture moins consommatrices d'intrants » au moyen de la mise en œuvre des interventions du PS PAC est évalué via l'indicateur R.24 du cadre européen pour lequel une cible finale (2027) a été fixée à hauteur de 27,21 % de la SAU (voir page 38).
5.2. Objectifs et priorités fixés	43	<i>“Il n'y a aucune priorité stratégique n'est donc fixée en matière de réduction des pesticides, ni dans le PWRP3, ni dans le plan stratégique P2C, que ce soit en termes de substance active, de culture, de région agricole, etc.”</i> REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : L'absence de priorisation dans le PSwPAC n'est pas tout à fait correcte. L'éco-régime réduction d'intrants du PSwPAC vise spécifiquement les substances “candidates à la substitution”, c'est-à-dire celles considérées comme à substituer dans la réglementation européenne. La liste des molécules prohibées est fixée chaque année par arrêté ministériel.
5.3.2.2. Mesures de restriction ou d'interdiction ciblées dans des zones spécifiques, sensibles et vulnérables	51	<i>“Toutefois, la Cour des comptes observe que la proposition initiale de règlement SUR, déposée en 2022 par la Commission européenne, prévoyait, comme la directive pesticides, que les zones vulnérables aux nitrates bénéficient d'une protection spécifique en les incluant, en l'occurrence, dans les zones écologiquement sensibles (avec mesures d'interdiction d'utilisation de pesticides à la clé, sauf dérogation).”</i> REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : Lors des discussions du Groupe de travail du Conseil européen sur le projet de Règlement SUR, cette disposition relative aux zones vulnérables nitrates a été supprimée par la Commission européenne de la définition de

		"zones sensibles" à la demande d'une large majorité des Etats membres et pour les mêmes raisons que celles évoquées par l'administration wallonne.
Note de bas de page 156	52	<i>"Dépourvue de base légale mais néanmoins employée dans les documents programmatiques"</i> REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : C'était précisément l'objectif de l'action reprise dans le PWRP que de créer cette base légale pour la notion de "zones vulnérables pesticides".
5.3.2.3 Mesures d'interdiction le long des eaux de surface et des cours d'eau	54-55	REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : En ce qui concerne la "zone tampon", outre la norme régionale et les normes fédérales, cette section devrait mentionner la BCAE 4 (Bonne Condition Agricole et Environnementale n° 4) qui s'applique dans le cadre de la conditionnalité agricole de la PAC. Cette BCAE doit être définie par tous les Etats-membres dans leur Plan stratégique PAC conformément au principal objectif de la norme visé à l'annexe III du règlement UE n° 2115/21 (BCAE 4 – Etablissement de bandes tampon le long des cours d'eau). Son respect par les agriculteurs conditionne leur accès aux aides de type surfacique du Plan stratégique wallon pour la PAC. La BCAE 4 est définie à l'article 53 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2023 relatif aux notions communes aux interventions et aides de la politique agricole commune et à la conditionnalité.
5.3.3 Lutte intégrée contre les ennemis des cultures	58	« L'audit susmentionné de la Cour des comptes européenne souligne que le contrôle du respect des principes de la lutte intégrée requiert des compétences particulières et est un exercice difficile, car dépendant de la culture, du type de sol, de la taille des exploitations et de facteurs externes tels que les conditions météorologiques et le type d'ennemi des cultures. Cet audit a montré que peu d'Etats membres contrôlent l'application de ces principes, et que la lutte intégrée reste peu appliquée » REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : Les ressources matérielles et humaines disponibles ne permettent pas encore d'atteindre pleinement le niveau de contrôle souhaité, mais nous mettons tout en œuvre pour optimiser leur efficacité.
Note de bas de page 184	59	<i>"184 Voir l'article 17 de l'AGW du 10 novembre 2016."</i> REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : Il serait plus exact de renvoyer aux articles 6 et 17 de l'AGW.
5.3.3. Lutte intégrée contre les ennemis des cultures	60	<i>"En effet, l'SBL Vegaplan émane du secteur agricole et agro-industriel et, dans le même temps, agréé les organismes de contrôle chargés d'auditer les agriculteurs, pour la lutte intégrée en particulier."</i>

		REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : Ce n'est pas Vegaplan qui agréée les OCI mais bien la Région wallonne selon les articles 9 à 16 de l'AGW du 10/11/2016.
5.3.4 Éco-régime réduction d'intrants	62	REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : Pour la campagne 2023, le nombre d'ha pour lesquels les agriculteurs ont finalement bénéficié d'un paiement est de 9.793 pour 399 agriculteurs (soit un peu moins que les 9.855 ha déclarés mentionné dans le tableau 12). Des évolutions dans la définition de l'éco-régime ont été apportées pour la campagne 2024 en vue d'augmenter le taux d'adhésion et donc le nombre d'ha engagés. Ainsi, depuis le 1er janvier 2024, les agriculteurs peuvent également s'engager dans l'éco-régime en réalisant un désherbage mécanique avec un minimum de deux passages sur les cultures engagées. Par ailleurs, le respect des dispositions de l'éco-régime n'est plus lié à l'année civile mais à la période de culture de la culture principale, ce qui est beaucoup plus lisible et praticable par les agriculteurs. Des efforts ont été réalisés également en matière de promotion de la mesure. Par conséquent, pour la campagne 2024, le nombre d'ha <u>déclarés</u> est passé à 37.004 ha (dont 1/3 de désherbage mécanique), soit 48.2 % de la cible. On note donc une nette progression, même si l'on n'atteint toujours pas la cible fixée pour 2024.
5.3.4 Éco-régime réduction d'intrants	63	<i>"Ces données surfaciques ne permettent pas de calculer un pourcentage de réduction de l'utilisation de pesticides et des risques associés."</i> REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : Il faut toutefois mentionner que, conformément au prescrit européen, la Wallonie doit évaluer les interventions du PS PAC et notamment leur degré de contribution aux réponses apportées aux besoins identifiés au sein de chaque objectif spécifique de la PAC. Le "Plan d'évaluation du Plan stratégique wallon pour la PAC" prévoit également d'évaluer les impacts du PS PAC sur les différentes composantes de l'environnement dont la qualité de l'eau au moyen d'indicateurs d'impact. Ces évaluations seront réalisées par des experts indépendants désignés par marché public et présentent l'occasion d'approfondir les analyses. Par exemple, il pourrait être envisagé d'approcher quantitativement les réductions d'utilisation de ppp obtenues grâce à l'éco-régime via des approches de type modélisation (par exemple, à partir des surfaces engagées dans l'ER par type de culture, de la liste des produits non utilisés sur ces cultures, et d'une estimation des doses moyennes appliquées pour ces cultures (calcul de l'évitement)).

5.3.4 Éco-régime réduction d'intrants	64	<i>"La valeur de l'indicateur R.24 en rapport avec la campagne 2023 n'a pas encore été calculée car les paiements des aides de la PAC pour 2023 sont effectués durant l'année financière 2024 (du 16 octobre 2023 au 15 octobre 2024). Le calcul des indicateurs de résultat pour la campagne 2023 ne sera disponible qu'en début 2025."</i> REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : Extrait du RAP 2025: la valeur calculée de l'indicateur R.24 atteint pour 2024 (campagne 2023) est de 5% de la SAU alors que la cible était fixée à 14,72 % de la SAU. Toutefois, une erreur a été constatée au niveau des jalons et des cibles. On a sous-estimé le recouvrement entre les surfaces BIO et les autres interventions ; le jalon 2024 aurait dû être de 12.74% au lieu de 14,72%.
6.1. Conclusions	66	<i>"par le paquet pesticides (une directive et deux règlements), adopté en 2009."</i> REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : Le paquet pesticides est composé de 2 directives et de 2 règlements : la directive 2009/128/CE (directive-cadre pesticides), la directive 2009/127/CE (directive machines), le règlement 1107/2009 (mise sur le marché) et le règlement 1185/2009 (statistiques).
6.1. Conclusions	67	<i>"Premièrement, les coûts de la mise en œuvre des réglementations pesticides sont principalement supportés par les agriculteurs, alors qu'ils n'en retirent que peu ou pas d'avantages économiques directs, et que les avantages profitent principalement aux autres secteurs économiques, à l'environnement et à la société dans son ensemble"</i> REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : Je prends note de ce point. Le rapport déplore par ailleurs un cloisonnement des politiques environnementales, raison de plus pour ne pas voir la problématique des pesticides uniquement du point de vue économique... Même de ce point de vue purement financier, les intrants comme les pesticides ont un coût important, une réduction de leur utilisation peut aussi, dans certains cas, un gain de revenu, à condition que les rendements ne soient pas affectés par des maladies ou ravageurs qui n'ont pu être contenu par l'usage des produits phytosanitaires.
6.1. Conclusions	69	<i>"les coûts de la mise en œuvre des réglementations pesticides sont principalement supportés par les agriculteurs"</i> REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : Je prends note de ce point. Contraindre l'activité agricole en limitant le recours aux ppp ou en ajoutant des démarches administratives présentent un coût pour les agriculteurs qui impacte inévitablement leur revenu.

Recommandation 1.2	69	REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : Compétence fédérale => la Région ne peut pas interférer sous peine de déloyauté
Recommandation 1.3	69	REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : Le travail est en cours et sera pleinement opérationnel au 01/01/2026 Dans les limites de ce qui est autorisé par la réglementation PAC actuelle. Attention aussi que le PS PAC, élaboré dans sa version initiale en 2022, est un document de programmation des aides de 2023 à 2027 sur base d'une enveloppe financière fermée pour cette période. Toute réaffectation de budget à de nouvelles mesures implique une reprogrammation budgétaire et une adaptation de la logique d'intervention initiale. Sans parler de la complexité/rigidité du processus de modification des PS PAC et de sa lenteur. Attention à la fin de la période de programmation (déjà en 2027)
Recommandation 1.4	70	<i>"Si nécessaire, porter ce point à l'agenda de l'instance de coordination intra-belge (Napan task force)."</i> REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : Il existe déjà un GT ad hoc de la NAPAN Task Force consacré au registre électronique. Pour l'instant, il n'y a pas encore de compromis dégagé pour la mise en place d'un système de collecte centralisé des données faute de base légale (suite à l'abandon du projet SUR). Il faut prendre en compte la sensibilité du secteur agricole sur la question de la collecte centralisée de ces données. Il est important de bien communiquer sur les utilisations qui pourraient être faites des données ainsi collectées, surtout par rapport à l'objectif de contrôle et au risque de discrimination de certains types de culture ou modes d'exploitation (image auprès de la société).
Recommandation 1.5	70	REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : Le travail est en cours. Avant d'attribuer une cible à l'indicateur (avec une échéance), il faudra d'abord l'éprouver pour vérifier sa pertinence et sa robustesse. Ensuite, on pourrait définir une année de référence (comme pour les indicateurs HRI) pour avoir une base de comparaison annuelle.
Recommandation 2.2.	70	REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : C'est précisément l'objectif des travaux de SYTRA dans le cadre du PWRP3. Ces travaux sont complémentaires à l'approche par filière développée dans les précédents PWRP. Il faut une approche multifilière à l'échelle de l'exploitation ou des régions agricoles pour que cela puisse coller au plus près des réalités agronomiques et économiques des agriculteurs.
Recommandation 2.4	70	REMARQUE DE LA MINSITRE DALCQ : Bien évidemment pour autant que les méthodologies pour définir cette contribution existent.
Recommandation 2.10	71	"en compensant leur éventuelle perte de rendement et autres coûts supportés"

		REMARQUE DE LA MINISTRE DALCQ : L'argument de la DESU se heurte aujourd'hui à l'argumentaire de la "sécurité alimentaire" (entendu comme maintenir une production agricole en quantité suffisante) avancé aujourd'hui par beaucoup d'acteurs du secteur pour s'opposer aux mesures du Green deal. Au lieu de dire aux agriculteurs "si vous utilisez moins de ppp, vous gagnerez autant car moins de rendements mais moins de dépenses", il vaut mieux mettre en avant l'impact positif de la réduction des ppp sur le maintien de rendements de qualité (et d'une certaine résilience de l'activité agricole) par le maintien d'une certaine biodiversité au sein des parcelles (lutte biologique,...) et dans les sols (fertilité).
--	--	---

Annexe 2

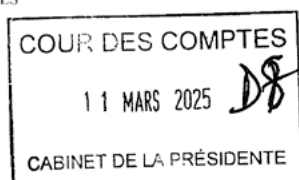
Réponse du ministre de la Santé, de l'Environnement,
de l'Action sociale, du Handicap, de la Lutte contre la pauvreté,
de l'Égalité des chances, des Droits des femmes et des Familles

GOUVERNEMENT WALLON

LE CABINET DU MINISTRE
DE LA SANTÉ, DE L'ENVIRONNEMENT,
DE L'ACTION SOCIALE, DU HANDICAP
DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE
DE L'ÉGALITÉ DES CHANCES, DES DROITS DES FEMMES
DES FAMILLES

Namur, le – 5 MARS 2025

0000587



COUR DES COMPTES
Madame Florence THYS, Présidente de la
Chambre française
Rue de la Régence, 2
1000 Bruxelles

Personne de contact :
Joëlle VANDERSTEEN, Conseillère
joelle.vandersteen@gov.wallonie.be

V. Réf.:
F8-3.734.627-L4

Votre courrier
04/02/2025

N. Réf.:
ENVI/YC/AC/BQ/JV/SL/
2025-0762
S2025/0509

Annexes:

Concerne : Réponse à l'audit relatif à la préservation de la biodiversité en milieu agricole

Madame la Présidente,
Chère Madame Thys,

Faisant suite à votre courrier sous référence F8-3.734.627-L4 du 4 février 2025, j'accuse bonne réception de votre projet de rapport et de la procédure contradictoire simultanée.

Je vous remercie pour les travaux entamés et plus particulièrement pour le volet consacré à l'audit relatif à l'examen de la politique wallonne d'utilisation durable des pesticides. Il est évidemment que ce rapport sera valorisé dans le cadre des travaux en cours ou à initier en matière de réduction des produits phytopharmaceutiques. En tant que Ministre de la Santé et de l'Environnement, je ne peux que me réjouir de ce travail conséquent et de ces 17 recommandations émises. Je suis convaincu que cette double compétence est la porte d'entrée à une nouvelle approche « One Health » et je souhaite m'y engager pleinement.

La crise des PFAS m'a convaincu dès le début de cette législature du lien étroit entre santé environnementale et santé humaine et du besoin de cohérence et de complémentarité des approches afin de développer des politiques impactantes.

J'ai, pour ma part, déjà pu initier des travaux avec l'administration notamment sur les questions de révision législative de l'Arrêté du Gouvernement wallon du 11 juillet 2013 relatif à une application des pesticides compatible avec le développement durable et modifiant le Livre II du Code de l'Environnement, contenant le Code de l'Eau et l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 5 novembre 1987 relatif à l'établissement d'un rapport sur l'état de l'environnement wallon tel que publié au Moniteur belge le 05 septembre 2013.

GOUVERNEMENT WALLON

J'ai interrogé l'administration (SPW ARNE) ce 11 février 2025 afin d'obtenir une analyse complète de ce projet de rapport et des recommandations. J'ai reçu les réactions de mon administration à ce rapport d'audit provisoire. Il est évident que les réactions de plusieurs de Départements confortent le besoin de développement de politiques complémentaires.

Je vais donc proposer à ma collègue Ministre de l'Agriculture, Madame Dalcq, de remettre ce point à l'ordre du jour d'une de nos réunions de travail thématique conjointes.

J'ajouterais également qu'il est essentiel d'assurer un alignement stratégique au niveau européen pour assurer une politique environnementale ambitieuse et juste pour le monde agricole.

Afin d'assurer un suivi des recommandations émises, je charge mon administration de me fournir un agenda de mise en œuvre structuré en Plan d'actions complémentaires aux mesures déjà discutées.

Je serai également très attentif à ce que le Contrat d'Administration conclu avec le ou la futur(e) Directeur (rice) Général(e) intègre toutes ces recommandations. Je serai notamment attentif au besoin en ressources humaines pour assurer le suivi de la politique de réduction des produits phytopharmaceutiques.

Enfin, dans le cadre de la programmation du fonds de Protection de l'Environnement, je m'assure évidemment de prévoir les budgets nécessaires à la mise en œuvre des actions du PWRP3 et à son évaluation.

Vous remerciant d'avance, je vous prie de croire, Madame la Présidente, Chère Madame Thys, à l'assurance de mes sentiments très distingués.



Yves Coppieters
Le Ministre

Annexe 3

Évolutions possibles des conditions de vie climatiques acceptables pour les espèces

Species projected to remain in suitable climate conditions in Europe

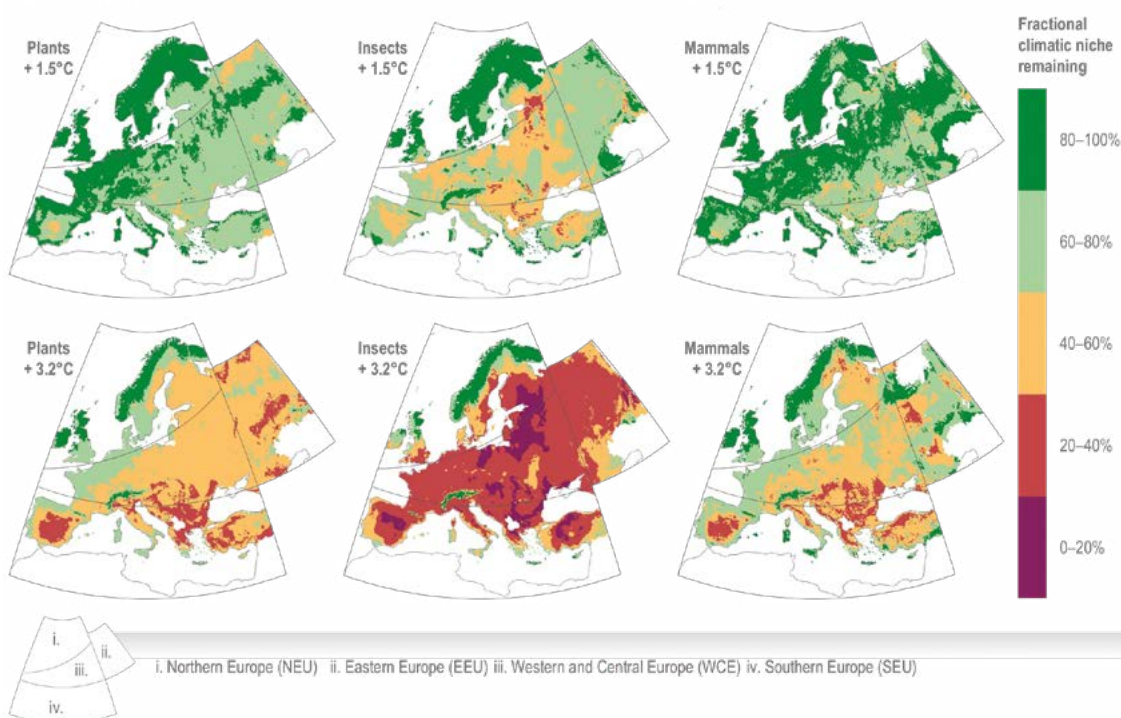


Figure 13.9 | Species projected to remain within their suitable climate conditions at increasing levels of climate change. Colour shading represents the proportion of species projected to remain within their suitable climates averaged over 21 CMIP5 climate models (Warren et al., 2018). Areas shaded in green retain a large number of species with suitable climate conditions, while those in purple represent areas where climates become unsuitable for more than 80% of species without dispersal (Table SM13.3).

Source: *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Löschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, p. 1837.

Annexe 4

Objectifs stratégiques et opérationnels du PWRP3

PROGRAMME WALLON DE REDUCTION DES PESTICIDES 3 (2023 – 2027) : OBJECTIFS STRATEGIQUES ET OPERATIONNELS, MESURES ET ACTIONS
OS.1 REDUIRE LES IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT
OO.1.1 AMELIORER LA QUALITE DE L'AIR
OO.1.2 AMELIORER LA QUALITE DE L'EAU
OO.1.3 PRESERVER ET RESTAURER LA BIODIVERSITE
OO.1.4 PRESERVER LES SOLS
OS.2 REDUIRE LES IMPACTS SUR LA SANTE
OO.2.1. PROTEGER LA SANTE DES RIVERAIN.E.S
OO.2.2. AMELIORER LA COHABITATION ENTRE L'ACTIVITE AGRICOLE ET LES AUTRES AFFECTATIONS DU TERRITOIRE
OS.3 DIMINUER LA DÉPENDANCE AUX PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES DE SYNTHÈSE
OO.3.1 DÉVELOPPER ET RENFORCER LE RECOURS À LA LUTTE INTÉGRÉE CONTRE LES ENNEMIS DES CULTURES ET AUTRES VÉGÉTAUX
OO.3.2 DÉVELOPPER ET RENFORCER LES MÉTHODES OU TECHNIQUES DE SUBSTITUTION AUX PPP DE SYNTHÈSE
OS.4 (TRANSVERSAL) RENFORCER LES CONNAISSANCES ET COMPÉTENCES
OO.4.1 AMÉLIORER LA FORMATION APPROPRIÉE, NOTAMMENT DANS LE CADRE DE LA PHYTOLICENCE
OO.4.2 APPROFONDIR LA RECHERCHE ET LE DÉVELOPPEMENT EN LIEN AVEC LES ENJEUX DE LA DIRECTIVE-CADRE PESTICIDES
OS.5 (TRANSVERSAL) DIFFUSER LES CONNAISSANCES ET COMPÉTENCES
OO.5.1 DÉVELOPPER UNE COMMUNICATION TRANSPARENTE, SIMPLIFIÉE, POSITIVE ET INCLUSIVE
OO.5.2 DÉVELOPPER ET RENFORCER UN CONSEIL NEUTRE ET INDÉPENDANT ET LA VULGARISATION DES RÉSULTATS DE LA RECHERCHE
OS.6 (TRANSVERSAL) EVALUER ET SUIVRE
OO.6.1 RECOLTER LES DONNÉES DE BASE ET POSER LES PRÉREQUIS POUR LE DÉVELOPPEMENT ULTÉRIEUR DE MESURES SPÉCIFIQUES
OO.6.2 SUIVRE LES INDICATEURS

Source : programme wallon de réduction des pesticides 2023-2027, p. 55.

Annexe 5

Contribution de la Région aux objectifs de l'UE à l'horizon 2030 en matière de réduction des pesticides chimiques et des risques associés

Objectifs Green Deal	Indicateurs de résultat	Mesures	Contributions
Réduire de 50% l'utilisation et le risque de pesticides chimiques d'ici 2030 + réduire de 50% l'utilisation des pesticides à haut risque	R.24 Utilisation réduite et durable de pesticides	Bio	Pour la réduction d'intrants, dont les phytosanitaires, l'agriculture biologique est la méthode la plus radicale et en même temps la plus contrôlable grâce à la certification de l'ensemble des exploitations. De plus, la production et l'alimentation biologique ont un impact positif en termes de santé publique. Les produits végétaux issus du mode de production biologique contiennent moins de substances indésirables comme les résidus de pesticides.
		ER prairies permanentes conditionnées à la charge	L'intervention prévoit une interdiction (sauf exceptions d'applications localisées) d'utilisation de produits phytopharmaceutiques sur les surfaces éligibles à l'aide.
		ER cultures favorables à l'environnement	L'intervention contribue à l'atteinte de cet objectif car elle requiert l'interdiction d'insecticides (y compris en enrobage) sur les parcelles concernées par toutes les variantes.
		ER réduction d'intrants	L'intervention contribue à l'atteinte de cet objectif car elle requiert l'abandon de certains PPP considérés comme « à substituer » sur les parcelles de terres arables et cultures permanentes de l'exploitation où l'ER est activé.
		MAEC parcelles aménagées	L'intervention permet d'augmenter les zones plus favorables à l'environnement par le remplacement de cultures par des couverts adaptés, exploités sans engrais ni produits phytosanitaires, ce qui engendre une diminution significative de la consommation d'intrants par rapport à la situation de référence, limitant la pollution des eaux souterraines et de surface.

Objectifs Green Deal	Indicateurs de résultat	Mesures	Contributions
Réduire de 50% l'utilisation et le risque de pesticides chimiques d'ici 2030 + réduire de 50% l'utilisation des pesticides à haut risque	R.24 Utilisation réduite et durable de pesticides	MAEC prairies à haute valeur biologique	Aucun traitement phytosanitaire n'est permis dans les prairies à haute valeur biologique et dans les prairies naturelles (sauf exceptions d'applications localisées).
		MAEC prairies naturelles	
		MAEC tournières enherbées	L'absence de produits phytosanitaires sur ces bandes par rapport à la situation de référence en terres arables engendre une diminution significative de la consommation d'intrants, limitant ainsi les risques de pollution des eaux de surface et souterraines. Elles ne peuvent être traitées avec un produit phytosanitaire, à l'exception d'une part des traitements localisés par pulvérisateur à lance ou à dos contre certaines espèces.
		MAEC autonomie fourragère	L'utilisation de produits phytosanitaires est interdite dans les prairies éligibles à l'aide, à l'exception, d'une part, des traitements localisés par pulvérisateur à lance ou à dos contre certaines espèces.
		Programme wallon de réduction des pesticides	Le Parlement belge a jugé utile de compléter sa loi relative aux normes des produits de 1998 par un plan pour parvenir à une réduction effective des risques liés à l'emploi massif de pesticides. Le plan fédéral de réduction des produits phytopharmaceutiques est mis en œuvre au travail de programmes successifs. Entre 2005 et 2010, le premier programme de réduction des pesticides appelé programme de réduction des pesticides et des biocides a été planifié. Il est ensuite prolongé jusqu'en 2012 avec des actualisations tous les deux ans. Le deuxième programme planifié pour les années 2013 à 2017 se distingue du précédent par son intégration dans un cadre européen et national. Le plan fédéral fait depuis lors partie du plan national NAPAN (Nationaal Actie Plan d'Action national) où plusieurs actions sont réalisées avec les régions. Actuellement le plan fédéral 2018-2022 met en œuvre son troisième programme qui comprend 32 projets dont 11 réalisés en collaboration avec les Régions dans le cadre du NAPAN.

Source : plan stratégique PAC 2023-2027, p. 1.037.

Annexe 6

Typologie des modes de production agricoles en fonction de leur consommation d'intrants pour la filière de la pomme de terre, et évolution de leurs poids respectifs dans différents scénarii de transition

Tableau 18 : Caractéristiques agronomiques (moyennes interannuelles) des différents modes de production de la typologie proposée

	Production	PPP		Engrais azotés		
	Rendement moyen (t/ha)	Charges (€/ha)	Charges (€/t)	N minéral (kg N/ha)	N organique (kg N/ha)	N total (kg N/ha)
Systèmes non-économiques	49,1	748	5,3	180	110	290
Systèmes peu économiques	48,4	559	4,6	180	80	260
Systèmes économiques	47,6	410	8,6	150	50	200
Systèmes très économiques	45,7	210	11,5	150	40	190
Systèmes en AB	30,0	160	15,2	0	100	100

Note : Les caractéristiques des systèmes conventionnels sont chiffrées à partir de l'échantillon statistique de l'enquête agricole annuelle de la DAEA (échantillon agrégé des années 2013, 2014, 2015). Les caractéristiques des systèmes en agriculture biologique sont chiffrées à partir de l'enquête auprès des acteurs.

Source : État des lieux et scénarios à horizon 2050 de la filière des pommes de terre en Région wallonne, Clémentine Antier, Timothée Petel, Philippe Baret, version du 29 janvier 2019, p. 38.

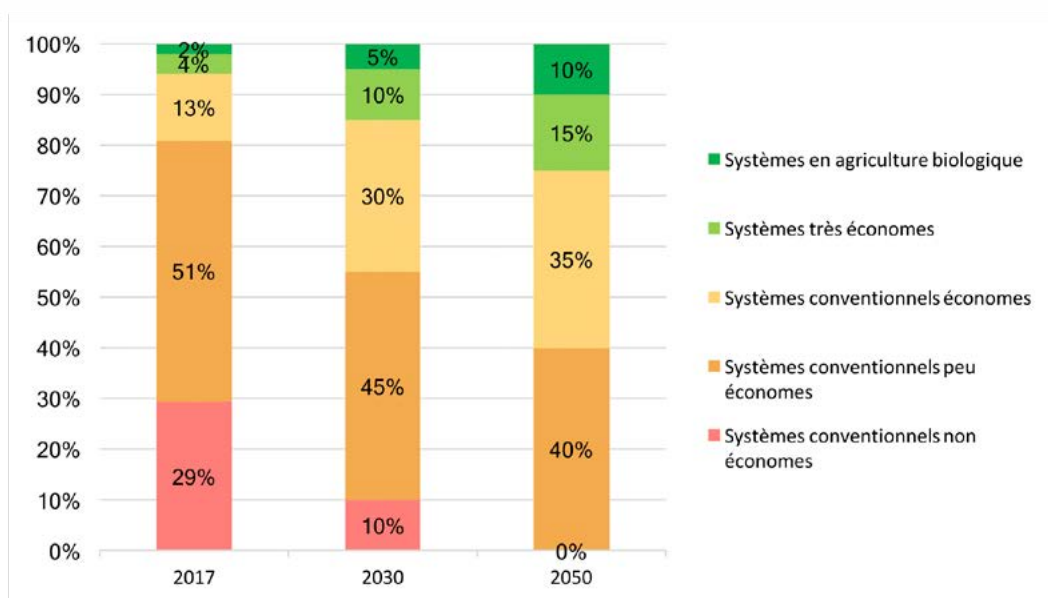


Figure 19 : Part des différents modes de production dans la superficie cultivée en pommes de terre de conservation, en 2015 selon l'état des lieux et en 2030 et 2050 selon le scénario de transition 1

Source : idem, p. 47.

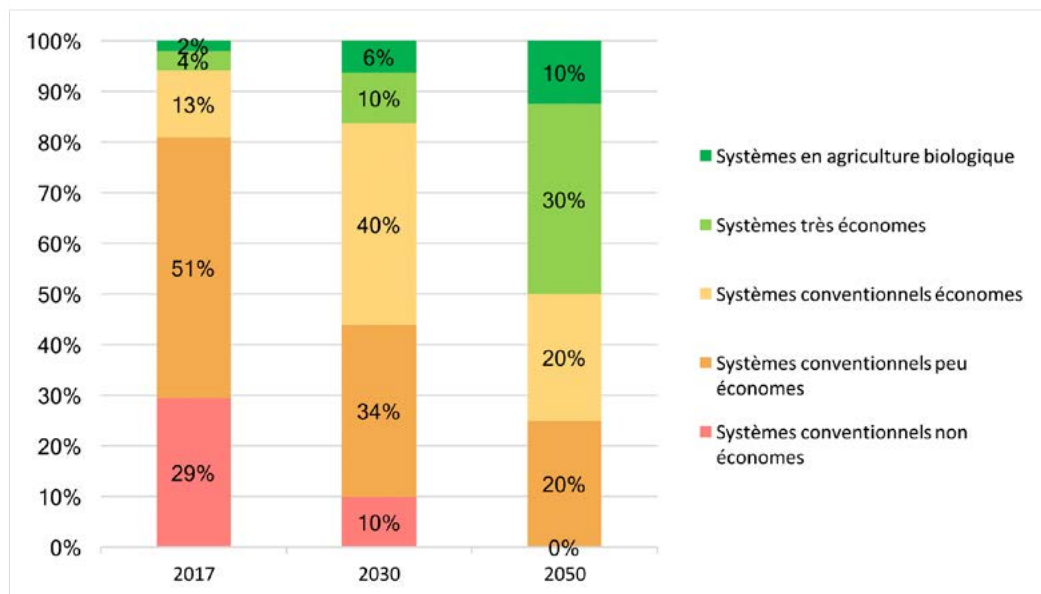


Figure 20 : Part des différents modes de production dans la superficie cultivée en pommes de terre de conservation, en 2015 selon l'état des lieux et en 2030 et 2050 selon le scénario de transition 2

Source : *idem*, p. 47.

Ce rapport est disponible uniquement en version électronique,
sur courdescomptes.be.



DÉPÔT LÉGAL

D/2025/1128/05

PHOTO DE COUVERTURE

Shutterstock

ADRESSE

Cour des comptes
Rue de la Régence 2
1000 Bruxelles

TÉL.

+32 2 551 81 11

courdescomptes.be