

Rapport spécial

Utilisation durable des produits phytopharmaceutiques: des progrès limités en matière de mesure et de réduction des risques



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I-X
Introduction	01-08
Politique de l'UE en matière de produits phytopharmaceutiques	01-08
Étendue et approche de l'audit	09-11
Observations	12-63
L'utilisation durable des produits phytopharmaceutiques a pâti d'un démarrage lent	12-20
Les premières étapes de la mise en pratique de la directive ont connu des retards	12-16
La Commission a pris des mesures additionnelles depuis 2016	17-20
L'action de l'UE n'incite pas suffisamment les agriculteurs à adopter les principes de lutte intégrée contre les ennemis des cultures	21-43
Bien que la Commission et les États membres encouragent la lutte intégrée contre les ennemis des cultures, celle-ci reste peu appliquée	21-27
La politique agricole commune contribue peu à la mise en œuvre de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures	28-35
Les méthodes non chimiques évoluent, mais le nombre de PPP à faible risque est peu élevé	36-43
La Commission n'a commencé à calculer les indicateurs de risques à l'échelle de l'UE concernant l'utilisation des produits phytopharmaceutiques qu'en 2019	44-63
Les États membres surveillent les substances actives dans l'eau, mais il n'existe pas de données à l'échelle de l'UE sur l'utilisation des PPP	44-52
Les indicateurs de risques liés aux PPP à l'échelle de l'UE sont d'une utilité limitée	53-63
Conclusions et recommandations	64-74

Annexes

Annexe I – Principaux textes réglementaires de l'UE en matière de PPP

Annexe II – Principales étapes de l'évaluation de la sécurité des PPP dans l'UE

Annexe III – Les principes généraux en matière de lutte intégrée contre les ennemis des cultures tels que définis à l'annexe III de la directive

Glossaire, sigles et acronymes

Réponses de la Commission

Équipe d'audit

Calendrier

Synthèse

I Les produits phytopharmaceutiques (PPP) sont des pesticides utilisés par les agriculteurs pour protéger les cultures contre les organismes nuisibles et les maladies. Au sein de l'UE, le volume des ventes de substances actives utilisées dans les PPP dépasse 350 000 tonnes par an. Les PPP peuvent avoir une incidence sur la qualité de l'eau et des sols, la biodiversité et les écosystèmes et ils peuvent se retrouver sous forme de résidus dans les denrées alimentaires.

II Depuis 1991, l'UE dispose d'un cadre législatif visant à autoriser les PPP, à promouvoir leur utilisation durable et à réduire les risques qu'ils présentent pour la santé humaine et l'environnement. La Commission approuve les substances actives qui peuvent être utilisées dans les PPP autorisés dans les États membres et vérifie que ces derniers appliquent la législation pertinente de l'UE. Elle promeut également la lutte intégrée contre les ennemis des cultures afin d'encourager l'utilisation de méthodes préventives, naturelles ou d'autres méthodes non chimiques pour réguler les ennemis des cultures avant de recourir aux PPP.

III La Commission évalue actuellement la législation existante dans ce domaine alors même que les citoyens et les parlements se montrent toujours plus préoccupés par les risques liés à l'utilisation des pesticides. Nos travaux ont visé à compléter ce processus.

IV Notre principal objectif était d'évaluer si l'action de l'UE s'est traduite par une réduction des risques liés à l'utilisation de PPP. La Commission et les États membres ont pris des mesures pour encourager l'utilisation durable des PPP. Nous avons toutefois constaté que les progrès restaient timides en ce qui concerne la mesure et la réduction des risques en la matière. Nos travaux ont montré que l'action de l'UE en faveur d'une utilisation durable des PPP a connu un démarrage lent et nous ont également permis de mettre en évidence les faiblesses du cadre actuel de l'UE, telles qu'exposées dans le présent rapport.

V Nous avons examiné si la législation de l'UE offrait des incitations efficaces pour réduire la dépendance à l'égard des PPP. La réglementation de l'UE fait obligation aux agriculteurs d'appliquer les principes de lutte intégrée contre les ennemis des cultures, ce qui signifie qu'ils ne devraient recourir aux PPP qu'en cas d'échec ou d'inefficacité des mesures de prévention et des autres méthodes employées. S'ils sont obligés de mettre ces principes en pratique, les agriculteurs ne sont pas tenus de conserver d'informations sur la manière dont ils le font, et la lutte intégrée reste peu appliquée.

VI La politique agricole commune peut contribuer à soutenir l'utilisation durable des PPP, notamment grâce à des systèmes obligatoires de conseil agricole et au soutien financier d'activités telles que l'agriculture biologique ainsi que de programmes environnementaux. Lier les paiements relevant de la politique agricole commune à des exigences légales peut contribuer à faire respecter les règles en vigueur, mais l'application des principes de lutte intégrée contre les ennemis des cultures ne constitue actuellement pas une condition préalable au versement de paiements au titre de la PAC.

VII Le fait de permettre aux agriculteurs d'accéder à des méthodes de substitution et à des produits à faible risque peut les aider à appliquer les principes de lutte intégrée contre les ennemis des cultures. L'UE a créé en 2009 une catégorie de «PPP à faible risque», mais un nombre limité de ces produits sont disponibles à ce jour.

VIII Nous avons examiné si la Commission et les États membres ont mesuré les risques et les effets de l'utilisation des PPP sur l'environnement et avons constaté que les données collectées et mises à disposition n'étaient pas suffisantes pour permettre une surveillance efficace. Les statistiques de l'UE disponibles sur les ventes de PPP sont agrégées à un niveau trop élevé pour être utiles, et celles sur l'utilisation des PPP dans le cadre de l'activité agricole n'étaient pas comparables entre elles.

IX En novembre 2019, la Commission a publié ses estimations concernant deux nouveaux indicateurs de risques harmonisés. Aucun des deux ne montre dans quelle mesure la directive a permis d'atteindre l'objectif de l'UE en matière d'utilisation durable des PPP.

X Sur la base de nos constatations, nous recommandons à la Commission:

- 1) de s'assurer que les États membres traduisent les principes généraux en matière de lutte intégrée contre les ennemis des cultures en critères pratiques et qu'ils en vérifient le respect au niveau des exploitations, ce qui permettrait de les lier aux paiements au titre de la politique agricole commune après 2020;
- 2) d'œuvrer, lors de la révision de la législation, à l'amélioration de la production des données statistiques sur les PPP afin qu'elles soient davantage accessibles, utiles et comparables.
- 3) d'évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs politiques, d'améliorer les indicateurs de risques harmonisés ou d'en élaborer de nouveaux, qui tiendraient compte de l'utilisation des PPP.

Introduction

Politique de l'UE en matière de produits phytopharmaceutiques

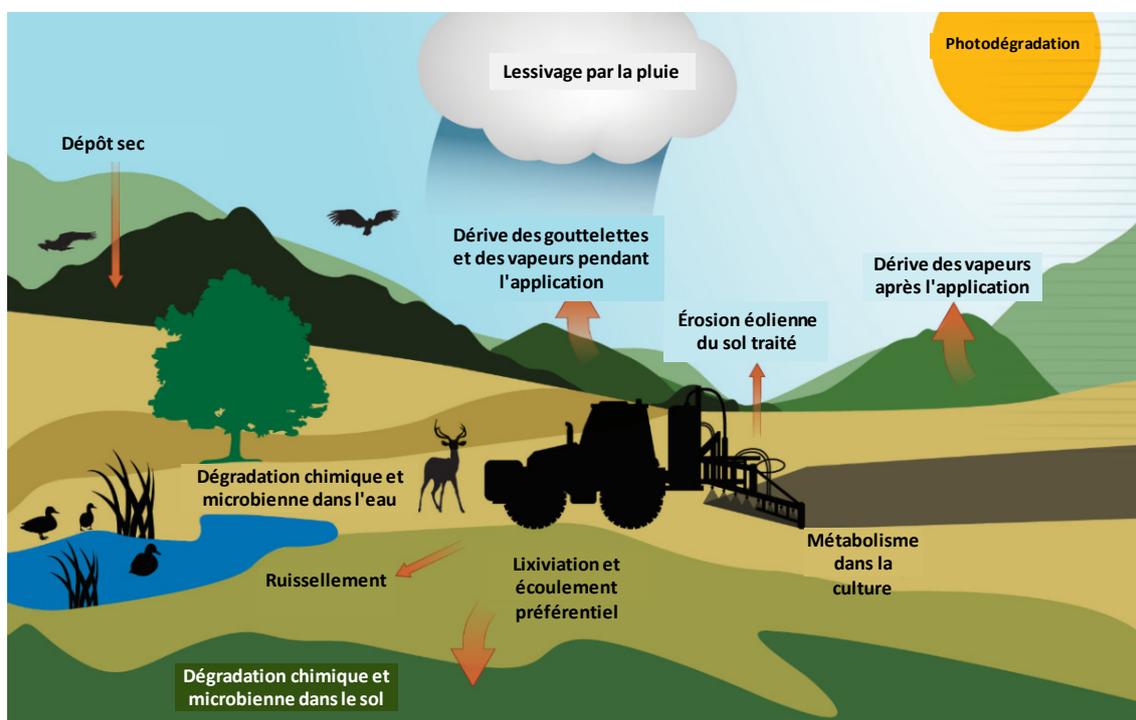
01 Les produits phytopharmaceutiques (PPP) sont des pesticides utilisés pour lutter contre les organismes nuisibles et les maladies, exercer une action sur les processus vitaux des végétaux, assurer la conservation des produits végétaux, détruire les végétaux ou les parties de végétaux indésirables ou prévenir une croissance indésirable des végétaux. Les PPP incluent les insecticides, les fongicides et les herbicides.

02 L'utilisation de PPP peut générer des pressions sur l'environnement et présenter des risques pour la qualité des eaux souterraines et de surface, la qualité des sols, la biodiversité, les écosystèmes et la santé humaine, y compris par l'intermédiaire de résidus contenus dans les denrées alimentaires. Les PPP pulvérisés sur les champs peuvent pénétrer dans les terres et les cours d'eau environnants (voir [figure 1](#)). Les PPP ont une incidence sur les plantes et les animaux et peuvent contribuer à l'appauvrissement de la biodiversité¹, en ce compris la réduction des populations d'insectes. Par exemple, la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) estime que les PPP constituent l'un des facteurs favorisant la diminution des populations de pollinisateurs².

¹ Geiger, F., et al., «*Persistent negative effects of pesticides on biodiversity and biological control potential on European farmland*», *Basic and Applied Ecology*, Elsevier GmbH, 2010, p. 97-105.

² IPBES, *The assessment report of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services on pollinators, pollination and food production* *Ecosystem Services on pollinators, pollination and food production*, Secrétariat de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques, Bonn, Allemagne, 2016.

Figure 1 – Pressions susceptibles d'être exercées par les PPP sur l'environnement



Source: Clearwater, R. L., T. Martin and T. Hoppe (eds.), «L'agriculture écologiquement durable au Canada: Série sur les indicateurs agroenvironnementaux – Rapport numéro 4», Agriculture et Agroalimentaire Canada, Ottawa, 2016, p. 155.

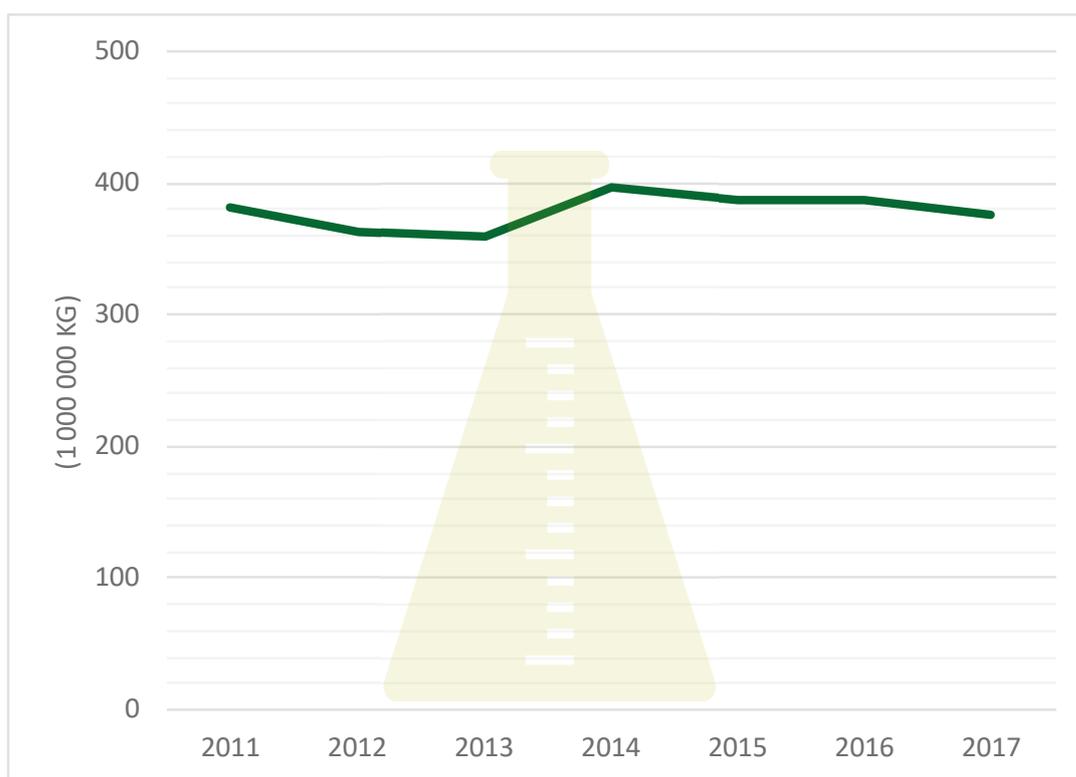
03 En 1991, l'UE a commencé à se doter de règles communes en matière d'autorisation et d'utilisation des PPP (les États membres disposaient auparavant de leur propre législation). L'[annexe I](#) présente les textes législatifs de l'UE les plus importants concernant les PPP. Tous les PPP font l'objet d'une procédure d'autorisation en deux étapes: la Commission approuve d'abord les substances actives, après quoi, les États membres peuvent autoriser les formes commerciales des PPP contenant des substances actives approuvées (voir [annexe II](#)). Selon les critères d'approbation de l'UE, les PPP ne doivent présenter aucun effet nocif sur la santé humaine ou animale, ni aucun effet inacceptable sur l'environnement.

04 Les États membres fournissent régulièrement à la Commission des statistiques sur les PPP, et Eurostat publie des statistiques annuelles au niveau de l'UE sur les substances actives contenues dans les PPP vendus³. La [figure 2](#) montre que les ventes

³ Par «vendus», nous entendons, dans le présent rapport, «mis sur le marché», selon l'article 3, point 9), 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 et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil.

globales des substances actives utilisées dans les PPP dans l'UE sont restées relativement stables ces dernières années. Toutefois, les ventes de PPP n'ont pas de rapport direct avec les risques et les effets qu'entraîne l'utilisation de ces derniers. Ces risques et ces effets varient en fonction des substances actives que les PPP contiennent mais aussi de leur composition, ainsi que de la manière, du lieu ou du moment où les utilisateurs les appliquent dans la pratique.

Figure 2 – Ventes totales de substances actives utilisées dans les PPP (EU-28)



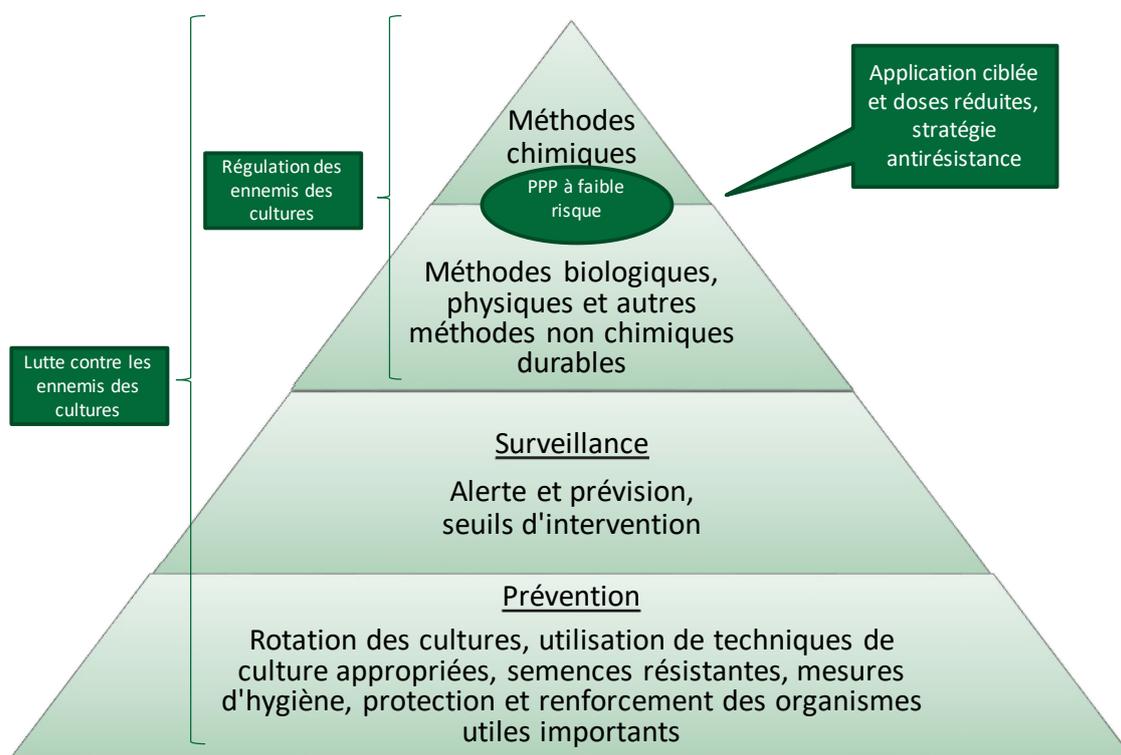
Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données disponibles sur le site internet d'Eurostat (série de données extraite le 22 juillet 2019). Ces données ne contiennent pas d'informations confidentielles, lesquelles représentent moins de 3 % des ventes sur l'ensemble de la série de données selon les estimations d'Eurostat.

05 La directive de 2009 sur une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable⁴ (ci-après la «directive») instaure un cadre pour parvenir à une utilisation durable des PPP en réduisant leurs risques et leurs effets sur la santé humaine et l'environnement et en encourageant le recours à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures.

⁴ Directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable.

06 La lutte intégrée contre les ennemis des cultures est un concept né dans les années 1970. Elle met l'accent en particulier sur les mesures de prévention contre les infestations parasites et encourage le recours à des pratiques agricoles durables telles que la rotation de différentes cultures et la sélection de semences résistantes aux nuisibles. Elle comprend également la surveillance des ennemis des cultures et la fixation de seuils qui permettent de décider s'il y a lieu d'appliquer des mesures phytopharmaceutiques, et à quel moment. Par rapport à l'application systématique des PPP, la lutte intégrée contre les ennemis des cultures constitue une approche plus respectueuse de l'environnement, combinant des pratiques de « bon sens ». Elle est un moyen de réduire la dépendance à l'égard des PPP. Dans le cadre de la lutte intégrée, les agriculteurs n'utilisent des PPP chimiques que si cela s'avère nécessaire, après avoir fait le tour des méthodes préventives, physiques, biologiques ou d'autres méthodes non chimiques permettant la régulation des ennemis des cultures (voir *figure 3*). La lutte intégrée contre les ennemis des cultures est un élément important de la politique de l'UE en matière de PPP. Elle est devenue obligatoire en 2014⁵.

Figure 3 – Principes de lutte intégrée contre les ennemis des cultures



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'annexe III de la directive 128/2009/CE.

⁵ Article 14, paragraphe 4, de la directive.

07 Faciliter le recours à des méthodes de substitution et l'accès à des produits à faible risque peut contribuer à l'application de mesures de régulation des ennemis des cultures plus durables. Le règlement de 2009 relatif aux PPP⁶ (le «règlement PPP») a introduit le concept de PPP à faible risque. Pour être autorisé en tant que produit à faible risque, un PPP ne peut contenir que des substances actives considérées comme à faible risque⁷ et aucune «substance préoccupante». En septembre 2019, 16 substances actives ont été reconnues à faible risque (soit 3 % des substances actives approuvées). En outre, le règlement PPP a introduit le concept de «substances de base»; l'UE a approuvé 20 de ces substances qui sont principalement utilisées à des fins autres que la protection des végétaux (par exemple, dans les denrées alimentaires).

08 La Commission, les États membres et les utilisateurs de PPP (par exemple les agriculteurs) jouent tous un rôle dans la mise en œuvre de la politique de l'UE en matière de PPP. La *figure 4* présente certains des principaux acteurs et leurs responsabilités.

⁶ Règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil.

⁷ Le point 5 de l'annexe II du règlement PPP définit les critères de l'UE pour les substances à faible risque.

Figure 4 – Principales responsabilités en ce qui concerne la politique de l'UE en matière de PPP

La Commission européenne

- La direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire (DG SANTE) est responsable de la politique de l'UE en matière de PPP: elle élabore les décisions de la Commission concernant l'approbation des substances actives utilisées dans les PPP et effectue des audits afin de s'assurer que les États membres appliquent correctement la législation pertinente de l'UE.

Les États membres

- Les États membres autorisent l'utilisation des PPP sur leur territoire. Ils sont responsables de la mise en œuvre de la directive et doivent élaborer des plans d'action nationaux expliquant comment ils entendent réduire les risques et les effets de l'utilisation des PPP, et notamment établir des objectifs quantifiés et des calendriers.

Les agriculteurs

- Les agriculteurs doivent appliquer les principes de bonnes pratiques phytosanitaires, en utilisant les PPP comme indiqué sur l'étiquette, et respecter la directive, notamment les principes de lutte intégrée contre les ennemis des cultures.

Source: Cour des comptes européenne.

Étendue et approche de l'audit

09 Nous avons décidé de réaliser un audit dans le domaine de la politique de l'UE en matière de PPP en raison de l'intérêt croissant du public et de nos parties prenantes (notamment le Parlement européen). La Commission évalue actuellement la législation dans ce domaine d'action et notre rapport est une contribution supplémentaire à placer dans ce contexte.

10 Notre principal objectif était d'évaluer si l'action de l'UE avait permis de réduire les risques liés à l'utilisation des PPP, en nous concentrant sur la période qui a suivi la révision en 2009 du cadre de l'UE en matière de PPP (voir l'[annexe I](#) pour une liste des principaux textes réglementaires de l'UE dans ce domaine). Afin de répondre à cette question, nous avons examiné si:

- le cadre de l'UE incitait à réduire la dépendance à l'égard des PPP, notamment en favorisant l'application des principes de lutte intégrée contre les ennemis des cultures et en décourageant le recours aux PPP «standard» et aux PPP qui présentent un niveau de risque plus élevé;
- la Commission et les États membres mesuraient les risques et les effets de l'utilisation des PPP sur l'environnement.

Notre audit n'avait pas pour but de réévaluer les analyses scientifiques effectuées dans le domaine des PPP.

11 Nous avons réalisé notre audit entre février et septembre 2019. Nos travaux ont compris des entretiens avec les services de la Commission (direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire, direction générale de l'agriculture et du développement rural, direction générale de l'environnement et Eurostat) et de l'Autorité européenne de sécurité des aliments, ainsi que des examens documentaires et des visites d'information dans trois États membres (France, Lituanie et Pays-Bas). Nous avons sélectionné ces États membres en fonction des zones géographiques (Sud, Nord et Centre)⁸ afin de tenir compte des différences au niveau des pratiques et des caractéristiques agricoles, au niveau des efforts déployés pour réduire les risques liés à l'utilisation des PPP (promotion de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures, recherche, soutien financier) ainsi qu'au niveau du nombre de PPP à faible risque autorisés. Nous nous sommes rendus en Suisse pour comprendre comment un pays tiers inclut des conditions liées à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures dans les paiements directs aux agriculteurs. Nous avons examiné les plans d'action nationaux de 18 États membres⁹ visant à réduire les risques liés à l'utilisation des PPP ainsi que les mesures liées aux PPP et à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures de programmes de développement rural pour la période 2014-2020; enfin, nous avons interrogé 33 agriculteurs sélectionnés de manière aléatoire dans le cadre de nos travaux à l'appui de la déclaration d'assurance.

⁸ L'annexe I du règlement PPP définit les zones géographiques.

⁹ À savoir les 18 plans d'action nationaux révisés en possession de la Commission en juin 2019 et concernant la Belgique, la Tchéquie, le Danemark, l'Estonie, l'Irlande, l'Espagne, la France, Chypre, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, l'Autriche, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovénie, la Finlande et la Suède.

Observations

L'utilisation durable des produits phytopharmaceutiques a pâti d'un démarrage lent

Les premières étapes de la mise en pratique de la directive ont connu des retards

12 La directive de 2009 instaure un cadre pour parvenir à une utilisation des PPP compatible avec un développement durable et pour promouvoir la lutte intégrée contre les ennemis des cultures, y compris en ayant recours à des méthodes de substitution aux pesticides chimiques et à des méthodes non chimiques. Les États membres ont eu deux ans pour la transposer dans leur législation nationale¹⁰.

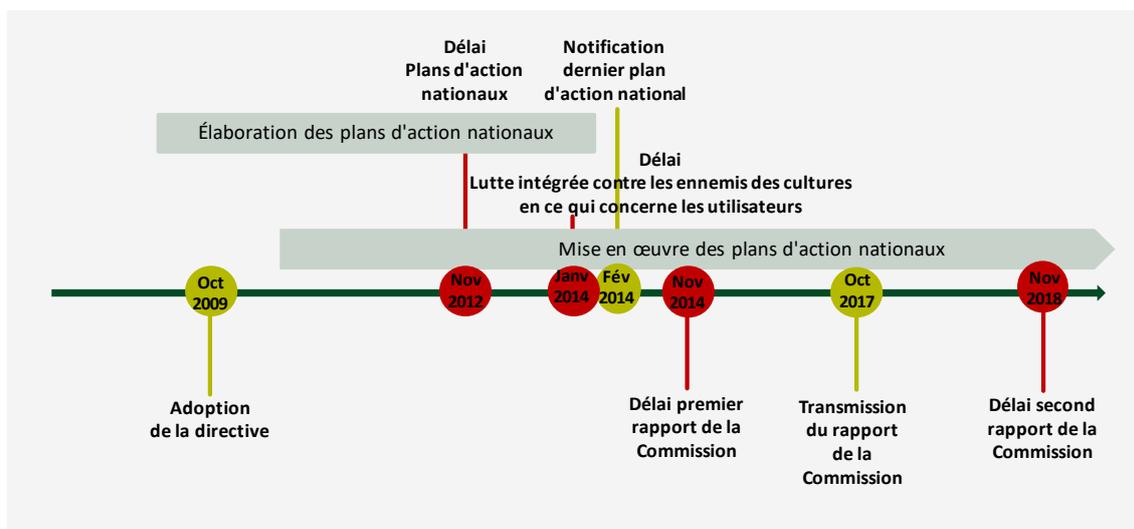
13 La Commission a vérifié le respect des délais de transposition et a engagé des procédures d'infraction contre les deux États membres¹¹ qui, en 2012, n'avaient pas encore transposé la directive. Toutefois, elle ne s'est pas assurée que les États membres avaient transposé la directive dans son intégralité et de manière correcte. Par exemple, nous avons constaté que même si la France avait pris des mesures pour mettre en œuvre la directive, notamment en promouvant la lutte intégrée contre les ennemis des cultures, les exigences en la matière n'avaient pas été transposées en droit national.

14 Les États membres devaient élaborer, pour le 26 novembre 2012 au plus tard, des plans d'action nationaux fixant, entre autres, des objectifs quantitatifs, des cibles ainsi qu'un calendrier en vue de réduire les risques et les effets de l'utilisation des PPP. La [figure 5](#) présente les principales étapes et le calendrier de mise en pratique de la directive.

¹⁰ Article 23 de la directive.

¹¹ La Bulgarie et le Luxembourg.

Figure 5 – Délais et calendrier effectif des principales étapes



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la directive et de documents de la Commission.

15 Si seul un tiers des États membres ont communiqué leurs plans d'action nationaux à la Commission dans les délais fixés, celle-ci disposait de la totalité des plans en février 2014. Elle a envoyé des lettres d'avertissement à tous les États membres, faisant état de faiblesses dans leurs plans d'action nationaux initiaux et d'aspects problématiques dans la mise en œuvre de la directive. La Commission n'a pas présenté son premier rapport au Parlement européen et au Conseil¹², attendu en novembre 2014, avant octobre 2017.

16 Les États membres doivent réexaminer et, le cas échéant, actualiser leurs plans d'action tous les cinq ans. Les délais fixés pour ce faire dépendent de la date de communication des plans initiaux et s'étalent de 2016 à 2019, étant donné que les États membres ont présenté leurs plans d'action nationaux initiaux à la Commission à des dates différentes. Près des trois quarts des États membres avaient pris du retard dans leur examen (plus d'un an pour 11 d'entre eux) par rapport aux délais qui leur étaient impartis. Au moment de notre audit, la Commission préparait son deuxième rapport (attendu en novembre 2018) au Parlement européen et au Conseil.

¹² Le rapport de la Commission (COM(2017) 587 final) peut être téléchargé sur son site internet: https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/sustainable_use_pesticides_en.

La Commission a pris des mesures additionnelles depuis 2016

17 Depuis 2016, la Commission a pris des mesures supplémentaires pour promouvoir et faire appliquer la directive. Parmi ses initiatives figurent l'évaluation des plans d'action nationaux et le suivi des mesures prises par les États membres pour mettre la directive en pratique.

18 La Commission a envoyé un questionnaire aux États membres et s'est rendue dans six d'entre eux afin de recueillir des informations relatives à la mise en œuvre de la directive. Un rapport de synthèse¹³ résume les principales observations, donne des exemples de bonnes pratiques concernant, par exemple, la protection de l'eau, la formation ou encore la lutte intégrée contre les ennemis des cultures, et recense les principaux obstacles auxquels les États membres sont confrontés dans la mise en œuvre de la directive. Plusieurs États membres ont indiqué que les difficultés liées au contrôle de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures et le manque de techniques de lutte non chimiques, financièrement viables et efficaces constituaient des obstacles à la mise en pratique de la lutte intégrée. En 2018, la Commission est passée des missions d'information aux audits de conformité et a commencé à formuler des recommandations et à demander la mise en œuvre de mesures correctives aux États membres.

19 La Commission invite régulièrement les autorités des États membres à des réunions ayant pour thème la mise en œuvre de la directive. Elle a lancé un portail internet consacré à l'utilisation durable des PPP, qui comprend des informations essentielles, les plans d'action nationaux et des liens vers les sites internet officiels des États membres¹⁴.

20 Les activités de recherche et d'innovation sont importantes pour pouvoir disposer de méthodes alternatives de lutte contre les ennemis des cultures et de PPP à faible risque afin de mettre en œuvre les principes de lutte intégrée. L'UE soutient la recherche pour que d'autres méthodes de lutte économiquement viables soient mises à disposition. Horizon 2020, le programme de recherche de l'UE, prévoit des appels à projets liés à des stratégies, outils et technologies pour une gestion des mauvaises herbes compatible avec le développement durable, à des solutions de substitution à l'utilisation des PPP, et à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures. Le partenariat européen d'innovation pour la productivité et le développement durable

¹³ DG(SANTE) 2017-6291: *Overview Report Sustainable Use of Pesticides*, http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/overview_reports/details.cfm?rep_id=114.

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

de l'agriculture vise à combiner différentes sources de financement et à rassembler, en tant que partenaires de l'innovation dans l'agriculture, des agriculteurs, des fournisseurs de conseil, des chercheurs, des entreprises agroalimentaires, des organisations non gouvernementales et d'autres acteurs. Le réseau ainsi constitué met en relation des projets de recherche et d'innovation à grande échelle financés au titre du programme Horizon 2020 et de plus petits groupes opérationnels organisés aux niveaux national et régional, dans le but de combler le fossé entre la recherche et la mise en pratique.

L'action de l'UE n'incite pas suffisamment les agriculteurs à adopter les principes de lutte intégrée contre les ennemis des cultures

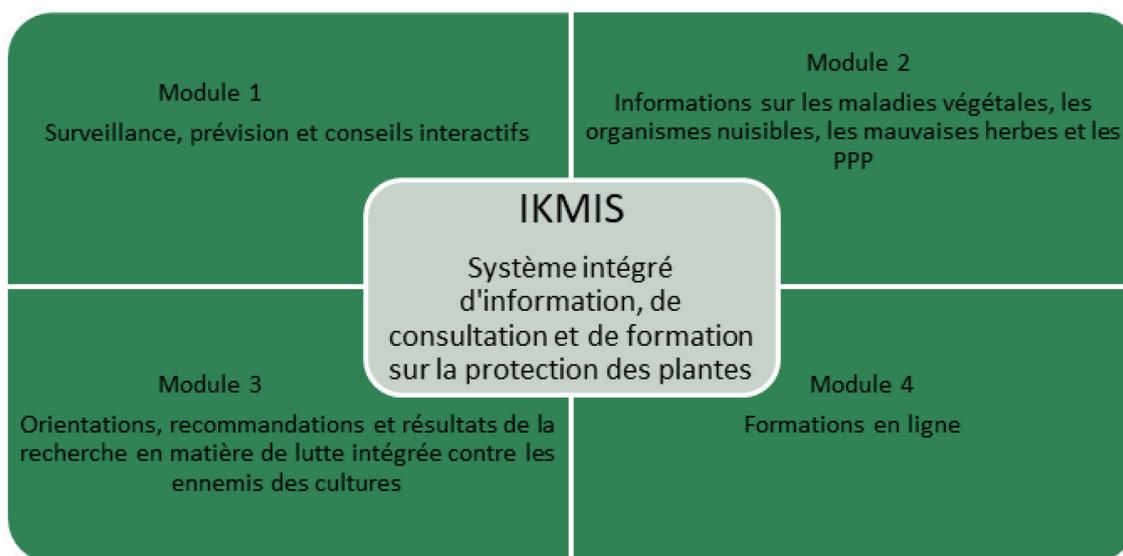
Bien que la Commission et les États membres encouragent la lutte intégrée contre les ennemis des cultures, celle-ci reste peu appliquée

21 La lutte intégrée contre les ennemis des cultures est une mesure importante pour parvenir à une utilisation des PPP compatible avec le développement durable. Dans la réglementation de l'UE, elle est définie comme un ensemble de huit principes généraux (voir [annexe III](#)) visant à utiliser d'autres méthodes préventives, naturelles ou moins nocives de lutte contre les ennemis des cultures avant de recourir aux PPP chimiques (voir également [figure 3](#)). La possibilité de mentionner la lutte intégrée contre les ennemis des cultures sur les étiquettes des PPP constitue un moyen de sensibilisation. Lors de nos visites dans les États membres, nous n'avons relevé qu'un seul exemple d'indications évoquant directement ce sujet: certaines étiquettes en Lituanie comprenaient des instructions visant à éviter que les ennemis des cultures ne deviennent résistants au PPP en question.

22 La Commission et les États membres ont pris des mesures pour promouvoir et accroître la sensibilisation à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures. Tous les plans d'action nationaux que nous avons examinés comprenaient des informations sur les activités de formation, le partage des connaissances et les outils de surveillance des ennemis des cultures et de prise de décision. Par exemple, la surveillance des ennemis des cultures et les systèmes d'alerte rapide font partie intégrante de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures, car ils aident les agriculteurs à appliquer des mesures de lutte préventives et mieux ciblées. La Commission a constaté que la plupart (24) des États membres avaient mis en place des systèmes de prévision, d'alerte et de diagnostic rapide pour la lutte contre les ennemis des cultures et les maladies, financés par des fonds publics. Par exemple, la Lituanie a mis au point un système informatique

interactif combinant différents aspects du soutien aux utilisateurs de PPP dans la mise en œuvre de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures (voir [figure 6](#)).

Figure 6 – Système informatique lituanien d'appui à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures et à la protection des cultures



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données issues du Système intégré d'information, de consultation et de formation sur la protection des plantes (IKMIS).

23 La réglementation de l'UE fait obligation aux utilisateurs de PPP d'appliquer les principes généraux en matière de lutte intégrée contre les ennemis des cultures¹⁵, et les États membres devaient décrire dans leurs plans d'action nationaux la manière dont ils s'assureraient que tous les utilisateurs professionnels¹⁶ appliqueraient ces principes avant janvier 2014¹⁷. La Commission a constaté des lacunes dans les plans d'action nationaux initiaux pour ce qui est d'assurer la mise en œuvre de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures et a indiqué, dans son rapport de 2017 au Parlement européen et au Conseil (voir point 15), que les États membres devraient élaborer des critères permettant de déterminer si les agriculteurs avaient respecté les principes de lutte intégrée. Notre examen a montré que la plupart (12 sur 18) des plans d'action nationaux révisés ne décrivaient pas la manière dont les États membres

¹⁵ Conformément à l'article 55 du règlement PPP, l'utilisation de PPP doit être conforme aux dispositions de la directive, et en particulier aux principes généraux en matière de lutte intégrée contre les ennemis des cultures, visés à l'article 14 et à l'annexe III de ladite directive.

¹⁶ L'article 3, paragraphe 1, de la directive définit l'«utilisateur professionnel» comme «toute personne qui utilise des pesticides au cours de son activité professionnelle».

¹⁷ Article 14, paragraphe 4, de la directive.

comptaient veiller à ce que tous les utilisateurs professionnels appliquent les principes généraux de lutte intégrée contre les ennemis des cultures.

24 En 2009, la Commission a eu recours à un contractant externe afin d'élaborer un document d'orientation¹⁸ pour l'établissement des principes de lutte intégrée contre les ennemis des cultures. Ce document visait à aider les États membres à tenir compte de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures dans leurs plans d'action nationaux et fournissait des orientations sur le contrôle de la conformité avec les règles applicables. Néanmoins, les plans d'action nationaux étaient centrés essentiellement sur la formation, les activités de conseil et la sensibilisation en vue d'améliorer la compréhension de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures. Ils ne fixaient pas d'exigences spécifiques traduisant les principes généraux de lutte intégrée contre les ennemis des cultures en actions susceptibles d'être contrôlées dans la pratique.

25 Les utilisateurs professionnels de PPP doivent tenir, pendant trois ans au moins, des registres des produits qu'ils utilisent¹⁹. Le principe n° 8 de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures prévoit qu'ils vérifient le taux de réussite des mesures phytopharmaceutiques appliquées sur la base des registres d'utilisation des PPP et de la surveillance des ennemis des cultures. Les règles de l'UE n'imposent pas aux utilisateurs de conserver des relevés des autres mesures prises dans ce domaine, et la Commission a encouragé les États membres à introduire de telles obligations dans leur droit national. Seuls quelques États membres l'ont fait (voir exemple dans l'[encadré 1](#)).

¹⁸ *Draft Guidance Document for establishing IPM principles (07.0307/2008/504 015/ETU/B3).*

¹⁹ Article 67 du règlement PPP.

Encadré 1

Les agriculteurs irlandais tiennent des registres relatifs à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures

En Irlande, tous les utilisateurs professionnels doivent tenir des registres pour prouver qu'ils ont mis en œuvre la lutte intégrée contre les ennemis des cultures²⁰. Les agriculteurs consignent la raison de l'utilisation des PPP, y compris des informations concernant, par exemple, le type d'ennemis des cultures présents, les mesures préventives prises, la gestion de la résistance, les seuils appliqués et les dégâts causés aux cultures.

26 Lors des audits qu'elle a réalisés dans les États membres en 2018 et 2019, la Commission a estimé que la mise en œuvre de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures constituait un point faible. La plupart (27 sur 33) des agriculteurs que nous avons interrogés ont déclaré qu'ils connaissaient la lutte intégrée contre les ennemis des cultures et qu'ils en appliquaient les principes dans leurs exploitations, ce qui témoigne d'une forte prise de conscience chez les agriculteurs. Toutefois, les États membres dans lesquels nous nous sommes rendus n'étaient pas en mesure de confirmer la proportion d'utilisateurs respectant les principes de lutte intégrée contre les ennemis des cultures, cet élément n'étant pas contrôlé lors des inspections. Le contrôle du respect de ces principes 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.

27 Les États membres sont tenus de définir le régime des sanctions applicables aux infractions à la réglementation relative aux PPP. Sur les trois États membres dans lesquels nous nous sommes rendus, seuls les Pays-Bas avaient défini des sanctions liées à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures. Ni les audits de la Commission ni les visites que nous avons effectuées dans les États membres n'ont révélé de bon exemple de contrôle de l'application des principes de lutte intégrée contre les ennemis des cultures par les agriculteurs. L'**encadré 2** présente des exemples illustrant la situation dans les États membres visités.

²⁰ Article 14 du décret-loi n° 155 de 2012. Réglementation 2012 des Communautés européennes (utilisation durable des pesticides).

Encadré 2

Peu d'États membres contrôlent l'application des principes de lutte intégrée contre les ennemis des cultures

En France, les inspections dans le domaine des PPP portent sur l'utilisation de méthodes et d'outils de surveillance et consistent à examiner si les agriculteurs utilisent des PPP biologiques et des méthodes visant à réduire l'utilisation des PPP chimiques, mais aucune sanction n'a été définie en cas de non-conformité.

En Lituanie, les inspecteurs renseignent un questionnaire relatif à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures afin de recueillir des informations sur les connaissances des agriculteurs et la mise en œuvre pratique de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures par ces derniers. Ils contrôlent les réponses en se fondant dans la mesure du possible sur des pièces justificatives et d'autres éléments probants. Toutefois, ils n'évaluent pas le respect des principes de lutte intégrée contre les ennemis des cultures; par conséquent, ils ne détectent pas les manquements aux exigences en la matière, pas plus qu'ils n'appliquent de sanctions.

Aux Pays-Bas, les inspecteurs vérifient que les utilisateurs de PPP ont documenté leurs observations relatives à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures dans un «système de suivi de la protection des végétaux», dont ils déterminent la forme. Toutefois, les inspecteurs n'en vérifient pas le contenu en examinant les documents correspondants. La réglementation néerlandaise prévoit des amendes si ce système n'est pas renseigné mais, dans la pratique, les autorités n'en ont infligé aucune en 2017, bien qu'elles aient constaté que 20 % des utilisateurs contrôlés ne respectaient pas cette obligation.

La politique agricole commune contribue peu à la mise en œuvre de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures

28 À la Commission, la direction générale de l'agriculture et du développement rural est responsable de la politique agricole commune (PAC). La PAC comprend des mesures qui peuvent aider les agriculteurs à utiliser les PPP de manière durable. Par exemple:

- les États membres doivent mettre en place des systèmes de conseil agricole pour proposer des conseils à tous les agriculteurs, y compris en ce qui concerne la lutte intégrée contre les ennemis des cultures;
- les agriculteurs qui disposent de plus de 15 hectares de terres arables et bénéficient de paiements directs doivent maintenir 5 % de leurs terres en tant

que surfaces d'intérêt écologique et, depuis 2018, ne peuvent plus utiliser de PPP sur ces surfaces;

- o des programmes spécifiques au secteur des fruits et légumes promeuvent l'application des principes de lutte intégrée contre les ennemis des cultures.

29 En outre, les États membres peuvent utiliser les mesures de la PAC financées par le Fonds européen agricole pour le développement rural afin de promouvoir une utilisation des PPP compatible avec le développement durable, y compris la lutte intégrée contre les ennemis des cultures. Ces mesures comprennent des engagements agroenvironnementaux et climatiques, dans le cadre desquels les États membres peuvent octroyer des aides pour encourager la gestion des intrants (PPP et/ou engrais) et les pratiques agricoles durables dans le cadre de l'agriculture intégrée. Les États membres peuvent également avoir recours à la PAC pour soutenir l'agriculture biologique, désignée dans la directive en tant que type de «lutte contre les ennemis des cultures à faible apport en pesticides»²¹. La superficie cultivée en agriculture biologique représente 7 % du total des terres agricoles de l'UE²². Parmi les autres mesures pertinentes figure par exemple le soutien aux investissements dans les équipements agricoles de précision. Les États membres prévoient des mesures spécifiques dans les programmes de développement rural.

30 La plupart des paiements au titre de la PAC sont soumis à la conditionnalité²³. La conditionnalité est un mécanisme qui lie les paiements au titre de la PAC au respect, par les agriculteurs, de normes minimales en matière d'environnement, de sécurité alimentaire, de santé animale et végétale et de bien-être animal, ainsi que de l'obligation de maintenir leurs terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales. Le fait de lier les paiements relevant de la PAC à des exigences légales peut contribuer à faire respecter ces règles.

²¹ L'article 14, paragraphe 1, de la directive fait référence à l'agriculture biologique conformément au règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques.

²² En 2017, sur la base des statistiques d'Eurostat disponibles à l'adresse: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Organic_farming_statistics.

²³ Pour la période 2014-2020, les règles relatives aux exigences en matière de conditionnalité sont définies à l'article 93 et à l'annexe II du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune.

31 Les États membres doivent vérifier le respect des règles de conditionnalité et procéder à des contrôles sur place auprès d'au moins 1 % des agriculteurs bénéficiant de paiements au titre de la PAC. La conditionnalité ne signifie pas que les paiements au titre de la PAC sont subordonnés au respect de ces normes minimales, mais les États membres imposent des sanctions administratives aux bénéficiaires ne satisfaisant pas à ces exigences. Dans la pratique, les sanctions administratives consistent en des réductions, qui ne dépassent pas 5 % des paiements en cas de non-respect résultant d'une négligence. Les violations répétées peuvent donner lieu à des sanctions plus élevées et, en cas de non-respect intentionnel, le pourcentage de réduction pourrait être supérieur ou égal à 20 %²⁴.

32 Le système de conditionnalité pour la PAC 2014-2020 exige des utilisateurs de PPP qu'ils respectent les conditions mentionnées sur l'étiquetage et tiennent compte des conditions locales²⁵, mais il n'inclut pas la directive, notamment l'application des principes de lutte intégrée contre les ennemis des cultures. D'autres exigences en matière de conditionnalité, telles que les bandes tampons et la protection des eaux souterraines, sont également pertinentes pour une utilisation durable des PPP. À titre de comparaison, en Suisse, pour recevoir des paiements directs, les agriculteurs doivent satisfaire aux exigences liées aux «prestations écologiques requises»²⁶, similaires aux principes généraux en matière de lutte intégrée contre les ennemis des cultures définis dans la directive. Dans le cadre de leurs inspections, les autorités suisses vérifient le respect des exigences liées à la protection des sols et à la promotion de la biodiversité, à l'établissement et à l'enregistrement des seuils d'infestation, ainsi qu'au choix approprié des PPP et à la justification de leur utilisation et, pour les agriculteurs qui disposent de plus de trois hectares de terres arables, l'exigence liée à la rotation des cultures.

33 Le considérant 35 du règlement PPP dispose que les principes de lutte intégrée contre les ennemis des cultures devraient être inclus dans les règles de la

²⁴ Articles 91, 96 et 99 du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune.

²⁵ Exigence réglementaire en matière de gestion n° 10 Produits phytopharmaceutiques: article 55, première et deuxième phrases du règlement PPP.

²⁶ Définies aux articles 11 à 25 de l'ordonnance suisse sur les paiements directs versés dans l'agriculture (Ordonnance sur les paiements directs, OPD; RS 910.13) du 23 octobre 2013.

conditionnalité. Au début de la période 2014-2020 de la PAC, le législateur²⁷ a invité la Commission à présenter, une fois la directive mise en œuvre dans tous les États membres et les obligations directement applicables aux agriculteurs définies, une proposition visant à modifier les règles de la PAC en vue d'intégrer les parties pertinentes de ladite directive dans la conditionnalité. La Commission n'a pas présenté une telle proposition pour la PAC 2014-2020.

34 La proposition de la Commission pour la PAC après 2020 renforce le lien entre les paiements au titre de la PAC et les exigences réglementaires (conditionnalité²⁸) dans le domaine des PPP. Cela permettrait de couvrir partiellement l'utilisation durable, mais sans intégrer les principes de lutte intégrée contre les ennemis des cultures. La nouvelle exigence réglementaire n° 13 en matière de gestion renverrait à la directive et concernerait, pour ce qui est des PPP, la mise en place de systèmes de certification, l'inspection du matériel, les restrictions d'usage dans les zones protégées, ainsi que la manipulation et le stockage. La norme n° 8 relative aux «bonnes conditions agricoles et environnementales des terres» proposée imposerait la rotation des cultures en vue de préserver le potentiel des sols.

35 Le système de conditionnalité proposé, à l'instar du mécanisme actuel, n'implique pas que les paiements au titre de la PAC soient subordonnés au respect de ces règles. Au lieu de cela, les États membres imposeraient des sanctions administratives aux bénéficiaires ne satisfaisant pas à ces exigences. Le fait de lier les paiements relevant de la PAC à l'application des principes de lutte intégrée contre les ennemis des cultures peut contribuer à garantir que les agriculteurs les mettent en pratique.

Les méthodes non chimiques évoluent, mais le nombre de PPP à faible risque est peu élevé

36 L'accent est de plus en plus mis sur les méthodes non chimiques, et de nombreux États membres promeuvent des concepts tels que le biocontrôle (France) et les biopesticides (Pays-Bas). La directive dispose que la lutte intégrée contre les ennemis des cultures «encourage les mécanismes naturels de lutte contre les ennemis des

²⁷ Déclaration commune du Parlement européen et du Conseil sur la conditionnalité jointe au règlement (UE) n° 1306/2013.

²⁸ Article 11 et annexe III de la proposition de règlement relatif aux plans stratégiques relevant de la PAC (COM(2018) 392).

cultures»²⁹, et les principes de lutte intégrée contre les ennemis des cultures indiquent que les méthodes biologiques doivent être préférées aux méthodes chimiques³⁰. Chaque fois que possible, il convient de privilégier des méthodes non chimiques³¹, définies comme étant des méthodes de substitution, y compris des méthodes biologiques de lutte contre les ennemis des cultures³². La législation de l'UE mentionne également les produits biologiques³³, mais ne comporte pas de définition de la lutte biologique contre les ennemis des cultures ou des produits biologiques.

37 Le concept de l'UE en matière de PPP à faible risque est axé sur le risque, mais la nature de la substance active est déterminante lors de la procédure d'approbation. Par exemple, l'évaluation des micro-organismes nécessite des données différentes de celles qui sont nécessaires pour évaluer les substances chimiques. La réglementation de l'UE comprend des exigences en matière de données et des principes d'évaluation distincts pour les micro-organismes³⁴, et la Commission a mis en place un groupe de travail chargé de les évaluer en vue de leur mise à jour.

38 Alors que la plupart des PPP à faible risque contiennent des micro-organismes, de nombreux PPP «biologiques» ne sont pas classés comme à faible risque. Par exemple, en juin 2019, 481 PPP étaient autorisés en France en tant que produits de biocontrôle, et 23 en tant que produits à faible risque. Une raison à cela est que bon nombre des PPP de biocontrôle comprennent des substances actives qui ont été approuvées avant l'introduction du concept de faible risque dans la législation de l'UE³⁵. La procédure

²⁹ Article 3, point 6), de la directive.

³⁰ Principe n° 4 des principes généraux en matière de lutte intégrée contre les ennemis des cultures (voir [annexe III](#)).

³¹ Article 14, paragraphe 1, de la directive.

³² Article 3, point 8), de la directive.

³³ Par exemple, l'article 77 du règlement PPP dispose que la Commission peut adopter des documents d'orientation sur le contenu de la demande concernant les micro-organismes, phéromones et produits biologiques.

³⁴ Règlement (UE) n° 283/2013 de la Commission du 1^{er} mars 2013 établissant les exigences en matière de données applicables aux substances actives et règlement (UE) n° 284/2013 de la Commission du 1^{er} mars 2013 établissant les exigences en matière de données applicables aux produits phytopharmaceutiques.

³⁵ Le concept de faible risque a été introduit par le règlement PPP, et une substance active a été approuvée pour la première fois en tant que substance active à faible risque en 2015.

d'approbation montre également que les substances actives non chimiques ne satisfont pas toutes aux critères de faible risque.

39 Depuis septembre 2019, il existe 487³⁶ substances actives dont l'utilisation dans les PPP est approuvée sur le territoire de l'UE, mais seulement 16 (3 %) d'entre elles sont à faible risque. Parmi les substances actives approuvées, la Commission en a recensé 57 comme étant potentiellement à faible risque³⁷ et a privilégié leur renouvellement par rapport à celui d'autres substances actives³⁸. La Commission ainsi que de nombreux États membres promeuvent les PPP à faible risque. En France, cependant, de telles mesures de promotion (par exemple, la dérogation à l'interdiction de toute publicité commerciale) ciblent le biocontrôle plutôt que les PPP à faible risque. Certains agriculteurs (14 sur 33) que nous avons interrogés avaient entendu parler de PPP à faible risque, mais aucun d'entre eux n'en avait utilisé. En revanche, tous les agriculteurs interrogés avaient entendu parler (ou avaient appliqué) des méthodes biologiques, physiques (mécaniques) ou d'autres méthodes non chimiques de lutte contre les ennemis des cultures.

40 Les PPP comprenant une ou plusieurs des 16 substances actives à faible risque reconnues ne sont pas tous eux-mêmes pour autant autorisés en tant que produits à faible risque. L'une des raisons en est que, outre les substances actives, les PPP contiennent d'autres ingrédients dénommés «coformulants». Pour qu'un PPP soit autorisé comme à faible risque, ses coformulants ne doivent pas être considérés comme «substances préoccupantes». Une autre raison est que certains PPP font l'objet de «mesures spécifiques d'atténuation des risques»³⁹ qui ont été jugées nécessaires à la suite d'une évaluation des risques. Les mesures d'atténuation des risques visent à réduire au minimum l'exposition humaine et environnementale à un PPP, notamment grâce au port d'équipements de protection tels que des gants ou au respect d'une zone tampon non traitée. Les «mesures générales d'atténuation des risques» sont celles qui sont considérées comme des précautions d'usage et n'empêchent pas que les PPP soient autorisés en tant que produits à faible risque.

³⁶ Base de données de l'UE sur les pesticides, téléchargement du 9 septembre 2019.

³⁷ Communication de la Commission concernant une liste de substances actives susceptibles d'être considérées comme étant à faible risque et dont l'incorporation dans les produits phytopharmaceutiques est approuvée (2018/C 265/02).

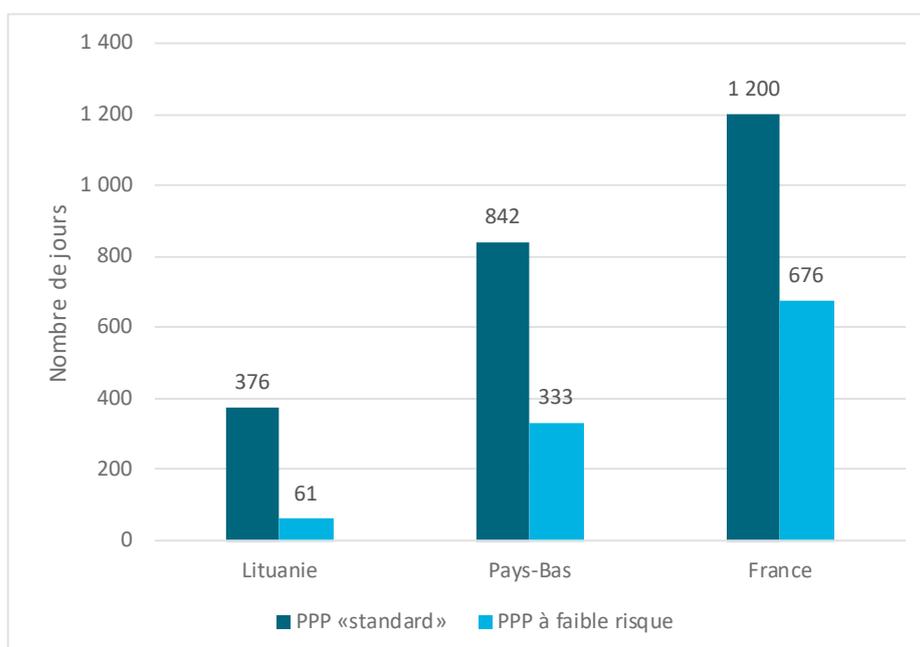
³⁸ Programme de renouvellement AIR IV.

³⁹ Article 47 du règlement PPP.

41 Nos travaux d'audit montrent que les États membres dans lesquels nous nous sommes rendus ont parfois une appréciation différente de ce qui constitue une mesure d'atténuation des risques. Par exemple, aux Pays-Bas, deux PPP contenant la substance active à faible risque phosphate ferrique n'ont pas été autorisés en tant que produits à faible risque parce que le port de gants de protection était jugé nécessaire. Les autorités néerlandaises ont considéré qu'il s'agissait d'une mesure d'atténuation spécifique. La France et la Lituanie ont autorisé ces deux PPP en tant que produits à faible risque. Les exigences en matière d'étiquetage incluent le port de gants de protection, mais les autorités de ces États membres estiment qu'il s'agit d'une précaution normale. La réglementation de l'UE ne précise pas ce qui constitue une « mesure spécifique d'atténuation » (par rapport à une mesure générale d'atténuation) et il n'existe pas d'orientations à ce sujet.

42 La réglementation de l'UE prévoit un calendrier accéléré pour l'autorisation des PPP à faible risque. Les données provenant des trois États membres que nous avons visités montrent que l'autorisation des PPP à faible risque est plus rapide que celle des « PPP standard » (voir [figure 7](#)).

Figure 7 – Durée moyenne de la procédure d'autorisation pour la période 2015-2018



Remarque: la figure indique le délai moyen entre la date de demande et la date d'autorisation. Elle ne prend pas en considération le respect des délais légaux, étant donné que certaines activités ne sont pas soumises à ces délais dans le cadre de la procédure d'autorisation. Les données relatives aux PPP «standard» se fondent sur les procédures d'autorisation zonale pour lesquelles l'État membre était responsable («État membre rapporteur»).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données fournies par les États membres pour la période 2015-2018.

43 Afin de faciliter l'accès des agriculteurs aux PPP à faible risque et de promouvoir la lutte intégrée contre les ennemis des cultures, le Conseil a approuvé, en 2016, un «plan de mise en œuvre visant à accroître la disponibilité de produits phytopharmaceutiques à faible risque et à accélérer la mise en œuvre d'une lutte intégrée contre les ennemis des cultures dans les États membres». Le plan prévoit 40 mesures à l'intention de la Commission, des États membres et des parties prenantes externes. Les mesures relatives aux PPP à faible risque étaient axées sur l'accélération de la procédure d'autorisation, la possibilité d'appliquer des redevances réduites et l'élaboration d'orientations. Le groupe d'experts sur une protection phytosanitaire compatible avec le développement durable a présenté un rapport faisant état de l'avancement des mesures prises⁴⁰. Le plan de mise en œuvre a permis de sensibiliser davantage les États membres, la Commission et les parties prenantes au concept de faible risque, mais le nombre de PPP à faible risque reste peu élevé.

La Commission n'a commencé à calculer les indicateurs de risques à l'échelle de l'UE concernant l'utilisation des produits phytopharmaceutiques qu'en 2019

Les États membres surveillent les substances actives dans l'eau, mais il n'existe pas de données à l'échelle de l'UE sur l'utilisation des PPP

44 Il est nécessaire d'exercer une surveillance environnementale afin de confirmer l'absence d'effets ou de risques inacceptables pour l'environnement résultant de l'utilisation de PPP. Cette surveillance constitue un système d'alerte et vient compléter l'évaluation des risques effectuée au cours de la procédure d'autorisation⁴¹.

⁴⁰ Rapport sur l'état d'avancement du plan de mise en œuvre visant à accroître la disponibilité des produits phytosanitaires à faible risque et à accélérer la mise en œuvre de la lutte intégrée contre les organismes nuisibles dans les États membres, mars 2019.

⁴¹ Communication de la Commission du 10 octobre 2017. Document d'orientation sur la surveillance et l'étude des effets de l'utilisation des pesticides sur la santé humaine et l'environnement établi conformément à l'article 7, paragraphe 3, de la directive 2009/128/CE instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable («directive sur une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable»).

45 Les États membres peuvent exiger des producteurs de PPP qu'ils surveillent les effets des PPP autorisés⁴². La Commission ne dispose pas d'une vue d'ensemble de cette surveillance. Dans la pratique, les États membres effectuent principalement la surveillance environnementale en vertu d'autres actes législatifs, y compris les règles de l'UE en matière de surveillance de l'eau⁴³. Ils sont tenus de contrôler plusieurs substances actives et les résidus pertinents dans les eaux souterraines, les eaux de surface et les eaux potables.

46 En ce qui concerne les eaux de surface, l'UE définit les substances que les États membres doivent surveiller; 36 d'entre elles sont des substances actives, dont dix sont actuellement approuvées pour une utilisation dans les PPP⁴⁴. Les États membres doivent surveiller d'autres substances en plus de celles prévues par la législation de l'UE, si elles sont présentes en quantités importantes. Par exemple, les Pays-Bas disposent d'un vaste système de surveillance de l'eau et surveillent, en sus des substances définies au niveau de l'UE, 16 substances actives supplémentaires jugées problématiques dans leurs eaux de surface (dont 12 sont actuellement approuvées pour une utilisation dans les PPP au sein de l'UE).

⁴² Article 67, paragraphe 2, du règlement PPP.

⁴³ Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau; directive 2008/105/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau; directive 2006/118/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration et directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

⁴⁴ Pour 29 de ces substances, les États membres doivent également respecter les normes de qualité environnementale définies à l'annexe I de la directive 2008/105/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau telle que modifiée par la directive 2013/39/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 août 2013 en ce qui concerne les substances prioritaires pour la politique dans le domaine de l'eau. Les sept autres substances sont définies à l'annexe de la décision d'exécution (UE) 2018/840 de la Commission du 5 juin 2018 établissant une liste de vigilance relative aux substances soumises à surveillance à l'échelle de l'Union dans le domaine de la politique de l'eau («liste de vigilance»).

47 La réglementation de l'UE ne définit pas les substances actives à surveiller dans les sols⁴⁵; toutefois, la Commission a récemment prélevé des échantillons de sol dans le cadre d'une enquête sur l'utilisation des sols. Ces échantillons seront analysés par le Centre commun de recherche⁴⁶.

48 Les États membres recueillent des statistiques sur les ventes et l'utilisation des PPP dans le cadre de l'activité agricole. La législation de l'UE leur impose de collecter, sur une base annuelle, des données sur les substances actives contenues dans les PPP vendus et d'établir des statistiques sur les PPP utilisés dans le cadre de l'activité agricole pour des cultures sélectionnées sur une période de référence de cinq ans⁴⁷. Les États membres communiquent à Eurostat les statistiques relatives à chacune des substances actives. Aux termes de la réglementation de l'UE en matière de secret statistique, les données confidentielles sont utilisées exclusivement à des fins statistiques⁴⁸, et les statistiques détaillées ne doivent pas révéler l'identité des «unités statistiques» (en l'espèce, les différents producteurs ou utilisateurs de PPP). Toutefois, en ce qui concerne les PPP, la législation de l'UE va encore plus loin, en ce qu'elle oblige Eurostat à agréger les données relatives aux substances actives d'une manière spécifique avant leur publication⁴⁹ et l'empêche de publier des statistiques détaillées ou de les partager avec d'autres directions générales.

49 Les statistiques de l'UE sur les PPP mises à disposition du public portent sur les substances actives contenues dans les PPP vendus. Elles sont agrégées en grands groupes, tels que les insecticides, les fongicides et les herbicides, sur la base de la législation de l'UE susmentionnée. Cela signifie, par exemple, que la Commission ne peut pas publier d'informations relatives aux substances actives individuelles ou à la proportion de substances approuvées comme à faible risque.

⁴⁵ La directive 86/278/CEE du Conseil relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture (articles 5 et 9 et annexes IA et IIB) précise la surveillance des métaux lourds, y compris le cuivre. Plusieurs substances actives dans les PPP contiennent du cuivre.

⁴⁶ LUCAS 2018; les résultats de l'analyse des sols sont attendus d'ici 2021.

⁴⁷ Article 3 du règlement (CE) n° 1185/2009.

⁴⁸ Règlement (CE) n° 223/2009 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 relatif aux statistiques européennes.

⁴⁹ En vertu de l'article 3, paragraphe 4, du règlement n° 1185/2009, la Commission est tenue d'agréger les données par groupes et catégories prédéfinis avant leur publication.

50 Dans certains pays (par exemple en France), les données concernant les ventes par substance active sont mises à la disposition du public. La Commission est favorable à la publication des chiffres de ventes pour toutes les substances actives individuelles qui ne sont pas protégées par le secret statistique⁵⁰.

51 Eurostat n'a pas publié à ce jour de statistiques à l'échelle de l'UE à partir des données collectées par les différents États membres en ce qui concerne l'utilisation des PPP. Tous les cinq ans, les États membres communiquent à la Commission (Eurostat) des statistiques concernant l'utilisation des PPP dans le cadre de l'activité agricole⁵¹ et ce, depuis 2015. Ils sont tenus de recueillir ces statistiques sur une période de référence d'une durée maximale de douze mois, laissée au choix de l'État membre concerné, à tout moment au cours d'une période de cinq ans. Les États membres sélectionnent également les cultures à prendre en compte, ce qui signifie que les données ne sont pas comparables d'un État membre à l'autre. Compte tenu de la diversité des cultures et des périodes de référence choisies par les États membres pour élaborer leurs statistiques sur l'utilisation des PPP, Eurostat n'a pas été en mesure de combiner et de comparer utilement les données, et a donc choisi de ne publier qu'une sélection de ces données⁵².

52 L'établissement de données concernant les ventes par substance active (au lieu de données agrégées en groupes, tel que l'impose actuellement la réglementation de l'UE) pourrait permettre de sélectionner les substances à surveiller et de cibler la surveillance environnementale. De meilleures statistiques sur l'utilisation des PPP pourraient faciliter l'interprétation des résultats de la surveillance, lesquels seraient plus pertinents au moment d'évaluer les risques liés à l'utilisation des PPP autorisés. Des statistiques plus détaillées aideraient la direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire à suivre les tendances du marché et à analyser l'incidence potentielle des décisions d'approbation. Elles pourraient également contribuer à l'élaboration d'évaluations plus pertinentes des risques globaux associés à l'utilisation des PPP.

⁵⁰ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1185/2009 (COM(2017) 109).

⁵¹ Annexe II du règlement (CE) n° 1185/2009.

⁵² Document de recherche d'Eurostat (2019) intitulé «Statistiques sur l'utilisation des pesticides à des fins agricoles dans l'Union européenne» (ESTAT E1/AES/2019/RP/1).

Les indicateurs de risques liés aux PPP à l'échelle de l'UE sont d'une utilité limitée

53 Le cadre stratégique de l'UE vise à «parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec un développement durable en réduisant les risques et les effets des pesticides sur la santé humaine et sur l'environnement». Il ne définit cependant pas le concept d'«utilisation durable», et l'objectif de «réduire les risques et les effets de l'utilisation des pesticides sur la santé humaine et l'environnement» n'est pas traduit en une valeur cible spécifique quantifiée de l'UE. La fixation d'objectifs et de cibles spécifiques et mesurables est utile pour évaluer la performance d'une politique par rapport au résultat souhaité.

54 Les États membres doivent fixer des objectifs quantitatifs et des cibles dans leurs plans d'action nationaux en vue d'atteindre les buts poursuivis par la directive. Au cours de son évaluation, la Commission a constaté d'importantes variations dans la qualité des plans d'action nationaux initiaux et des insuffisances dans la fixation d'objectifs mesurables. Notre examen de 18 plans d'action nationaux révisés a montré que 12 d'entre eux comprennent des objectifs quantitatifs et des cibles concernant des actions concrètes ou la conformité aux règles. Peu d'entre eux (2 sur 18) disposent d'objectifs globaux et quantifiés ou de cibles visant à réduire l'utilisation des PPP ou les risques y relatifs.

55 Il est nécessaire de disposer d'indicateurs de risques à l'échelle de l'UE pour mesurer les progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif principal de la directive, qui est de réduire les risques et les effets de l'utilisation des PPP. 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. Il convient d'harmoniser les indicateurs de risques à l'échelle de l'UE pour permettre une comparaison entre États membres et une évaluation pertinente de la politique de l'UE.

56 La directive impose aux États membres de calculer des indicateurs de risques harmonisés et de mettre en évidence les tendances en matière d'utilisation de certaines substances actives ainsi que les points prioritaires nécessitant une attention particulière. Toutefois, la directive elle-même n'établit pas de tels indicateurs de risques harmonisés; elle a été adoptée par le législateur en 2009 avec une annexe exempte de tout contenu («Annexe IV – Indicateurs de risques harmonisés»).

57 Certains États membres ont mis au point des indicateurs nationaux pour mesurer les risques et les effets. Ces indicateurs nationaux permettent de mesurer les progrès accomplis concernant les objectifs et les cibles des États membres mais ne sont pas comparables d'un État membre à l'autre; c'est pourquoi des indicateurs de risques harmonisés sont utiles pour mesurer les risques et les effets à l'échelle de l'UE.

58 Les premières tentatives de la Commission pour élaborer des indicateurs ont échoué en raison d'un manque de données. En 2018, elle a proposé deux indicateurs de risques harmonisés, qui sont entrés en vigueur en juin 2019⁵³. Les deux indicateurs visent à estimer les tendances en matière de risques globaux associés à l'utilisation des PPP, pour chaque État membre et à l'échelle de l'UE. La Commission a publié les calculs rétrospectifs des indicateurs de risques à partir de 2011 sur son site internet⁵⁴ en novembre 2019. Cela signifie que sa première estimation des risques liés à l'utilisation des PPP à l'échelle de l'UE est intervenue dix ans après l'adoption de la directive.

59 Aucun de ces indicateurs ne tient compte de la manière, du lieu ou du moment où les PPP sont utilisés, étant donné que la Commission ne dispose pas de ces informations. Un indicateur est fondé sur les statistiques de ventes des PPP et l'autre, sur le nombre d'autorisations d'urgence. Les États membres peuvent octroyer des autorisations d'urgence sans appliquer la procédure d'autorisation normale si des ennemis des cultures sont à l'origine d'un danger qui ne peut être contenu d'une autre manière raisonnable. Les autorisations d'urgence peuvent porter sur des PPP déjà autorisés pour d'autres utilisations ou sur des PPP contenant des substances actives approuvées qui ne sont pas encore autorisées dans l'État membre concerné qui octroie l'autorisation d'urgence.

60 Pour les deux indicateurs, les substances actives sont classées, sur la base du règlement PPP, en quatre groupes («à faible risque», «standard», «substances dont on envisage la substitution» et «non approuvées»), en appliquant des pondérations différentes (voir [figure 8](#)). En ce qui concerne les PPP contenant des substances actives dont la substitution est envisagée, les États membres doivent refuser ou restreindre leur autorisation lorsque d'autres produits moins nocifs sont disponibles⁵⁵. L'objectif

⁵³ 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.

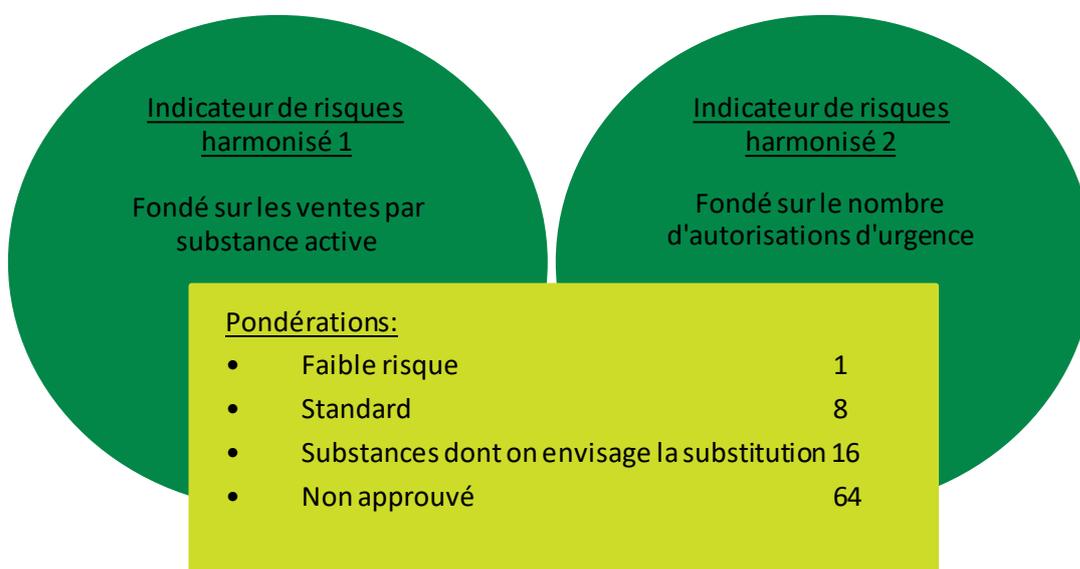
⁵⁴ https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/sustainable_use_pesticides/harmonised-risk-indicators/trends-hri-eu_en.

⁵⁵ Article 50 du règlement PPP.

est de promouvoir des substances moins nocives et d'inciter l'industrie à mettre au point des produits de substitution moins dangereux.

61 La pondération vise à refléter les choix stratégiques et à soutenir l'objectif de la directive de réduire les risques et les effets des PPP. Certains États membres ont exprimé des inquiétudes concernant la justification de ces pondérations et ont remis en cause leur fondement scientifique. Un coefficient de pondération différent changerait le résultat des indicateurs.

Figure 8 – Les deux indicateurs de risques harmonisés



Source: Cour des comptes, sur la base de la directive (UE) 2019/782 de la Commission.

62 Les indicateurs de risques harmonisés sont présentés sous la forme d'indices (valeur de référence 100) en vue de permettre le suivi des tendances en matière de risques depuis 2011 et de protéger les données confidentielles. Le graphique de la Commission concernant l'indicateur de risques harmonisé fondé sur les ventes montre une réduction des risques essentiellement due à une baisse des ventes des substances classées dans la catégorie «non approuvées». Les coefficients de pondération choisis ont pour effet d'augmenter la réduction estimée des risques résultant de la baisse des ventes de substances à haut risque. L'indicateur ne montre pas dans quelle mesure la directive a permis d'atteindre l'objectif de l'UE en matière d'utilisation durable des PPP.

63 La Commission nous a fait part de son intention d'améliorer les indicateurs de risques; l'accès à de meilleures statistiques et données sur l'utilisation des PPP pourrait l'y aider.

Conclusions et recommandations

64 Globalement, la Commission et les États membres ont pris des mesures pour encourager l'utilisation durable des PPP. Nous avons toutefois constaté que les progrès restaient timides en ce qui concerne la mesure et la réduction des risques en la matière. La mise en œuvre du volet «utilisation durable» de la politique de l'UE en matière de PPP a pâti d'un démarrage lent. La Commission n'a pas vérifié si les États membres avaient correctement transposé la directive (voir points [12](#) à [16](#)).

65 Ces dernières années, tant la Commission que les États membres ont pris des mesures accrues visant à réduire les risques liés à l'utilisation des PPP, notamment des initiatives pour mettre en pratique la lutte intégrée contre les ennemis des cultures (voir points [17](#) à [20](#)).

66 Les utilisateurs sont tenus d'appliquer les principes de lutte intégrée contre les ennemis des cultures, mais les contrôles de conformité réalisés par les États membres ont une portée limitée notamment en raison de l'absence de critères clairs quant à la manière dont les utilisateurs devraient appliquer les principes généraux en matière de lutte intégrée contre les ennemis des cultures ou quant à la façon dont les autorités devraient évaluer la conformité (voir points [21](#) à [27](#)).

67 Plusieurs mesures de la PAC peuvent contribuer à la mise en œuvre de la directive, en promouvant par exemple la lutte intégrée contre les ennemis des cultures et l'agriculture biologique. Les règles de la PAC imposent également aux États membres de mettre en place des systèmes de conseil agricole et de fournir des conseils en matière de lutte intégrée contre les ennemis des cultures à tous les agriculteurs. Toutefois, si les agriculteurs sont tenus d'appliquer les principes de lutte intégrée contre les ennemis des cultures, leur respect ne constitue pas une condition pour pouvoir bénéficier des paiements au titre de la PAC. Malgré les encouragements à adopter des pratiques agricoles plus durables, il existe peu de mesures visant à inciter les agriculteurs à privilégier des méthodes non chimiques ou de substitution plutôt que les PPP «standard»(voir points [28](#) à [35](#)).

Recommandation n° 1 – Veiller à la mise en œuvre de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures

La Commission devrait:

- a) s'assurer que les États membres traduisent les principes généraux en matière de lutte intégrée contre les ennemis des cultures en critères pratiques et mesurables et qu'ils en vérifient le respect au niveau des exploitations;
- b) intégrer ces critères mesurables dans la «conditionnalité» dans le cadre de la PAC après 2020 et veiller à ce qu'ils soient appliqués.

Quand? Au plus tard en 2022.

68 Lorsqu'ils appliquent la lutte intégrée contre les ennemis des cultures, les utilisateurs ne devraient recourir aux PPP qu'en cas d'échec ou d'inefficacité des mesures de prévention et des autres méthodes employées. Si la surveillance des ennemis des cultures fait apparaître qu'il est nécessaire de prendre des mesures de lutte, la législation de l'UE indique que les méthodes biologiques, physiques et autres méthodes non chimiques doivent être préférées aux méthodes chimiques. Elle mentionne également les concepts de produits biologiques et de lutte biologique contre les ennemis des cultures, sans toutefois les définir. Le concept de PPP à faible risque a été introduit en 2009 mais, à ce jour, peu de substances actives sont approuvées comme à faible risque. La Commission et les États membres prennent des mesures pour augmenter la disponibilité des PPP à faible risque, mais des efforts supplémentaires sont nécessaires pour respecter les délais fixés en matière d'autorisation (voir points [36](#) à [40](#)).

69 Il est important d'exercer une surveillance environnementale afin de confirmer l'absence d'effets ou de risques inacceptables pour l'environnement résultant de l'utilisation de PPP. La surveillance par l'UE des PPP dans l'environnement est principalement axée sur l'eau (voir points [44](#) à [47](#)).

70 Les statistiques relatives aux PPP publiées par Eurostat portent sur les substances actives contenues dans les PPP vendus, regroupées selon une méthode spécifique définie dans la législation de l'UE. Les informations qu'Eurostat peut publier ou même à partager avec d'autres directions générales de la Commission s'en trouvent davantage limitées que ne le justifie le secret statistique. Les statistiques concernant l'utilisation des PPP dans le cadre de l'activité agricole collectées en application de la législation actuelle de l'UE ne sont pas comparables entre elles, et Eurostat n'a pas été

en mesure, à ce jour, de publier des statistiques sur l'utilisation des PPP à l'échelle de l'UE (voir points [48](#) à [51](#)).

71 Des données de meilleure qualité sur les ventes et l'utilisation des PPP, y compris davantage d'informations géographiques, pourraient permettre de mieux mesurer les risques et les effets environnementaux connexes, notamment dans les masses d'eau utilisées pour le captage d'eau potable. L'accès à un plus grand nombre de données de surveillance pourrait contribuer à cibler les activités afin de tenir compte des effets de l'utilisation des PPP sur l'environnement (voir point [52](#)).

Recommandation n° 2 – Améliorer l'accès aux statistiques sur les PPP

Afin d'améliorer les statistiques et la surveillance environnementale, la Commission devrait, lors de la révision du règlement relatif aux statistiques sur les PPP:

- a) supprimer les exigences restrictives concernant l'agrégation des statistiques sur les PPP (article 3, paragraphe 4) afin de permettre la publication de statistiques plus utiles (par exemple les PPP à faible risque et les substances actives possédant des propriétés spécifiques);
- b) clarifier, affiner et harmoniser les exigences applicables aux statistiques de l'UE concernant l'utilisation des PPP dans le cadre de l'activité agricole (annexe II) pour que celles-ci soient davantage disponibles, comparables et utiles.

Quand? Au plus tard en 2023.

72 L'objectif de la directive est de réduire les risques et les effets liés à l'utilisation des PPP. En novembre 2019, la Commission a publié son estimation des risques et des effets, à l'échelle de l'UE, de l'utilisation des PPP en calculant les deux indicateurs de risques harmonisés récemment adoptés (voir points [53](#) à [58](#)). Aucun des deux ne montre dans quelle mesure la directive a permis d'atteindre l'objectif de l'UE en matière d'utilisation durable des PPP.

73 L'utilité du premier indicateur (fondé sur les statistiques de ventes concernant les substances actives contenues dans les PPP) est limitée car il ne tient pas compte de la manière, du moment et du lieu où les PPP sont utilisés. Les règles en matière de confidentialité font également obstacle à une analyse détaillée et utile.

74 Le deuxième indicateur est fondé sur le nombre d'autorisations d'urgence octroyées par les États membres. Bien qu'il puisse être utile de collecter des données sur le nombre de ces autorisations, celui-ci ne donne aucune indication quant à l'utilisation des PPP ou aux risques connexes (voir points 59 à 63).

Recommandation n° 3 – Élaborer de meilleurs indicateurs de risques

Afin d'évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs stratégiques, la Commission devrait améliorer les indicateurs de risques harmonisés ou en élaborer de nouveaux, qui tiendraient compte, pour l'indicateur de risques harmonisé 2, des surfaces agricoles ou des volumes de substances actives et, pour l'indicateur de risques harmonisé 1, de l'utilisation qui est faite des PPP.

Quand? Au plus tard en 2023.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par M. Nikolaos Milionis, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 8 janvier 2020.

Par la Cour des comptes,

Klaus-Heiner Lehne
Président

Annexes

Annexe I – Principaux textes réglementaires de l'UE en matière de PPP

- Règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil
- Directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable
- Directive 2009/127/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 modifiant la directive 2006/42/CE en ce qui concerne les machines destinées à l'application des pesticides
- Règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil du 23 février 2005 concernant les limites maximales applicables aux résidus de pesticides présents dans ou sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux d'origine végétale et animale
- Règlement (CE) n° 1185/2009 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 relatif aux statistiques sur les pesticides

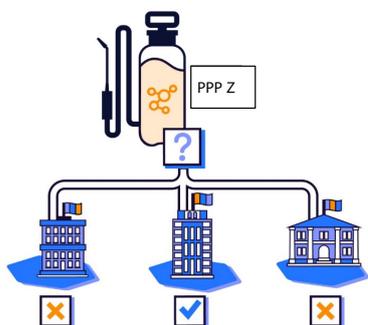
Annexe II – Principales étapes de l'évaluation de la sécurité des PPP dans l'UE

Approbation des substances actives par l'UE



- 1** L'entreprise X soumet une demande d'approbation de la substance active Y à un État membre de l'UE, dans le but de l'intégrer à un produit phytopharmaceutique (PPP) Z. L'État membre rapporteur évalue scientifiquement et techniquement la substance active et établit un rapport d'évaluation.
- 2** L'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) est chargée de l'évaluation des risques. Elle mène une consultation publique et, conjointement avec les États membres de l'UE, procède à un examen par les pairs du rapport d'évaluation établi par l'État membre rapporteur. L'EFSA transmet ses conclusions à la Commission européenne.
- 3** La Commission est chargée de la gestion des risques. Sur la base des conclusions de l'EFSA, elle propose à un comité de réglementation composé de représentants des États membres d'approuver ou non la substance Y. À l'issue d'un vote, le comité émet un avis sur la proposition, après quoi la Commission adopte un règlement approuvant ou refusant l'approbation de la substance active Y.

Autorisation du PPP par les États membres



- 4** Les États membres décident s'ils autorisent l'utilisation du PPP Z (et d'autres PPP) contenant la substance active Y approuvée, en tenant compte de la situation agricole et environnementale sur leur territoire. Le titulaire d'une autorisation dans un État membre peut obtenir une autorisation (à la suite d'un examen réalisé au niveau local) dans un autre État membre pour le même PPP Z utilisé dans des conditions comparables (principe de reconnaissance mutuelle).

Remarques: Pour de plus amples informations sur l'approbation des substances actives, voir: https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/approval_active_substances_en. Pour de plus amples informations sur l'autorisation des PPP, voir: https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/authorisation_of_ppp_en.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations fournies par la Commission.

Annexe III – Les principes généraux en matière de lutte intégrée contre les ennemis des cultures tels que définis à l'annexe III de la directive

- 1) La prévention et/ou l'éradication des organismes nuisibles devraient être menées à bien, ou s'appuyer, parmi d'autres possibilités, en particulier sur les moyens suivants:
 - o la rotation de cultures,
 - o l'utilisation de techniques de culture appropriées (par exemple: la technique ancienne du lit de semis, les dates et densités des semis, les sous-semis, la pratique aratoire conservative, la taille et le semis direct),
 - o l'utilisation, lorsque c'est approprié, de cultivars résistants/tolérants et de semences et plants normalisés/certifiés,
 - o l'utilisation équilibrée de pratiques de fertilisation, de chaulage et d'irrigation/de drainage,
 - o la prévention de la propagation des organismes nuisibles par des mesures d'hygiène (par exemple le nettoyage régulier des machines et de l'équipement),
 - o la protection et le renforcement des organismes utiles importants, par exemple par des mesures phytopharmaceutiques appropriées ou l'utilisation d'infrastructures écologiques à l'intérieur et à l'extérieur des sites de production.
- 2) Les organismes nuisibles doivent être surveillés par des méthodes et instruments appropriés, lorsqu'ils sont disponibles. Ces méthodes devraient inclure des observations sur le terrain ainsi que, lorsque c'est possible, des systèmes d'alerte, de prévision et de diagnostic rapide, qui s'appuient sur des bases scientifiques solides, ainsi que des conseils émanant de conseillers professionnels qualifiés.
- 3) En s'appuyant sur les résultats de la surveillance, l'utilisateur professionnel doit décider s'il doit ou non et quand appliquer des mesures phytopharmaceutiques. Des seuils scientifiquement solides et robustes sont des éléments essentiels à la prise de décision. Pour ce qui est des organismes nuisibles, les seuils d'intervention définis pour la région, pour des zones spécifiques, pour des cultures et pour des conditions climatiques particulières doivent, si possible, être pris en compte avant les traitements.

- 4) Les méthodes biologiques, physiques et autres méthodes non chimiques durables doivent être préférées aux méthodes chimiques si elles permettent un contrôle satisfaisant des ennemis des cultures.
- 5) Les pesticides appliqués sont aussi spécifiques que possible à la cible et ont le minimum d'effets secondaires sur la santé humaine, les organismes non cibles et l'environnement.
- 6) L'utilisateur professionnel devrait maintenir l'utilisation de pesticides et d'autres formes d'intervention aux niveaux nécessaires, par exemple par l'utilisation de doses réduites, la réduction de la fréquence d'application ou en ayant recours à des applications partielles, en tenant compte du fait que le niveau de risque pour la végétation doit être acceptable et que ces interventions n'augmentent pas le risque de développement de résistances dans les populations d'organismes nuisibles.
- 7) Lorsque le risque de résistance à une mesure phytopharmaceutique est connu et lorsque le niveau d'organismes nuisibles exige l'application répétée de pesticides sur les cultures, les stratégies antirésistance disponibles devraient être appliquées afin de maintenir l'efficacité des produits. Cela peut inclure l'utilisation de plusieurs pesticides ayant différents modes d'action.
- 8) Sur la base des relevés concernant l'utilisation des pesticides et de la surveillance des organismes nuisibles, l'utilisateur professionnel devrait vérifier le taux de réussite des mesures phytopharmaceutiques appliquées.

Glossaire, sigles et acronymes

Lutte intégrée contre les ennemis des cultures: 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.

PAC: politique agricole commune.

Pesticides: produits phytopharmaceutiques et produits biocides.

Produits phytopharmaceutiques (PPP): produits composés de substances actives, ou en contenant, destinés à protéger les végétaux ou les produits végétaux contre les organismes nuisibles ou à prévenir l'action de ceux-ci, à exercer une action sur les processus vitaux des végétaux, à assurer la conservation des produits végétaux, à détruire les végétaux ou les parties de végétaux indésirables ou à freiner ou prévenir une croissance indésirable des végétaux.

Produits phytopharmaceutiques à faible risque: les produits contenant des substances actives reconnues à faible risque peuvent être autorisés en tant que produits phytopharmaceutiques à faible risque. Une substance active peut être approuvée en tant que substance à faible risque si elle satisfait aux critères d'approbation généraux et si elle répond en outre aux critères de faible risque mentionnés à l'annexe II, point 5, du règlement (CE) n° 1107/2009.

Substance active: composant actif contre les ennemis des cultures ou les maladies des plantes dans un produit phytopharmaceutique.

Substances dont on envisage la substitution: substances actives présentant certaines propriétés pour lesquelles les pays de l'UE sont tenus de procéder à une évaluation afin de déterminer si elles peuvent être remplacées par d'autres solutions adéquates (chimiques et non chimiques).

**RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES
EUROPÉENNE INTITULÉ
«UTILISATION DURABLE DES PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES: PEU
D'ACTIONS ENTREPRISES POUR MESURER ET REDUIRE LES RISQUES»**

SYNTHÈSE

I. La Commission a déployé des efforts considérables pour garantir la mise en œuvre de la directive sur l'utilisation des pesticides compatible avec le développement durable (la «directive 2009/128/CE»), notamment l'élaboration d'indicateurs de risques harmonisés. Alors que l'indicateur de risque harmonisé 1, qui repose sur les quantités de substances actives mises sur le marché, fait apparaître une réduction des risques depuis l'entrée en vigueur de la directive 2009/128/CE, un important potentiel de réduction des risques pourrait être exploité par une meilleure mise en œuvre de ladite directive, en particulier par l'adoption à plus grande échelle de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures, ou de techniques non chimiques de lutte contre les ennemis des cultures.

II. Outre la lutte intégrée contre les ennemis des cultures, l'agriculture biologique constitue également un moyen essentiel pour parvenir à une utilisation durable des produits phytopharmaceutiques (PPP)¹: un cadre réglementaire de l'UE définit depuis 1991 des exigences spécifiques en matière de production biologique, notamment une utilisation réduite des produits phytopharmaceutiques et une exclusion des substances chimiques de synthèse, principalement.

IV. La Commission considère que l'action de l'UE a permis de réduire les risques liés à l'utilisation des PPP. Malgré un démarrage lent, la Commission a déployé des efforts considérables pour améliorer la mise en œuvre de la directive 2009/128/CE par les États membres. La Commission a également estimé à 20 % la réduction de l'indicateur de risque harmonisé 1 entre 2011 et 2017.

V. La Commission a relevé de bons exemples de mise en œuvre et de promotion de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures dans plusieurs États membres². La mise en œuvre de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures doit encore être améliorée dans les États membres, comme le montrent le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil de 2017 ainsi que des rapports d'audit isolés sur des audits effectués dans les États membres entre 2018 et 2019 et publiés sur le site internet de la DG Santé et sécurité alimentaire³.

VI. La Commission partage l'idée que la politique agricole commune (PAC) peut contribuer à soutenir l'utilisation durable des PPP et estime que de nombreuses exigences pertinentes pour une utilisation durable sont déjà prises en considération. Cependant, il faudrait davantage tenir compte du cadre juridique. La proposition relative à une future PAC incorpore des éléments pertinents tangibles de la directive, notamment en ce qui concerne la lutte intégrée contre les ennemis des cultures.

VIII. La Commission doit respecter les contraintes imposées par la législation en vigueur en matière de statistiques (confidentialité et agrégation des données). La Commission a fait part des faiblesses

¹ En vertu de l'article 14, paragraphe 1, de la directive 2009/128/CE, les États membres sont tenus de prendre toutes les mesures nécessaires pour promouvoir une lutte contre les ennemis des cultures à faible apport en pesticides, en privilégiant chaque fois que possible les méthodes non chimiques. Il y est également fait référence à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures ainsi qu'à l'agriculture biologique conformément au règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques, remplacé par le nouveau règlement (UE) n° 848/2018 du 30 mai 2018.

² Rapport de synthèse sur l'utilisation durable des pesticides au titre de la directive 2009/128/CE [DG(SANTE) 2017-6792], http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/overview_reports/details.cfm?rep_id=114

³ http://ec.europa.eu/food/audits-analysis/audit_reports/index.cfm

liées à la disponibilité de statistiques dans son rapport au Parlement européen et au Conseil⁴ en 2017. La Commission convient qu'il est nécessaire d'améliorer la disponibilité de statistiques de l'UE sur les ventes de PPP et leur utilisation dans le cadre de l'activité agricole et elle a commencé à explorer les possibilités de mieux légiférer en la matière.

X. 1^{er} point: La Commission accepte la première partie de la recommandation et accepte partiellement la deuxième partie relative à la politique agricole commune. La proposition législative de la Commission relative à une future PAC intègre les principes généraux de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures correspondant à des exigences mesurables dont le respect peut être vérifié au niveau des exploitations. Néanmoins, il incombe aux États de définir les obligations au niveau des exploitations, liées aux règles de conditionnalité sur la base de la législation de l'UE, notamment les dispositions relatives à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures.

Deuxième point: la Commission accepte la recommandation. La Commission étudie actuellement les possibilités d'améliorer la législation à cet égard. Cependant, au moment de la rédaction du présent rapport, on ignore si un nouvel acte législatif sera proposé.

Troisième point: La Commission accepte partiellement la recommandation n° 3. Elle adoptera les mesures recommandées. Toutefois, elle considère que le respect du calendrier proposé nécessitera l'accord des États membres pour la mise à disposition des données pertinentes.

OBSERVATIONS

13. Au moment de la transposition, en 2010/2011, la Commission n'a pas procédé à une vérification approfondie et systématique du caractère complet ou correct des textes législatifs par lesquels les États membres ont transposé la directive sur l'utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, mais elle a vérifié, au moyen de plusieurs enquêtes et études, que la transposition avait bien eu lieu. En outre, la Commission a discuté avec les États membres au sein du groupe de travail sur la directive sur l'utilisation des pesticides compatible avec le développement durable; elle a procédé à une évaluation des plans d'action nationaux et a organisé des formations ainsi que des ateliers et des projets, qui ont permis aux experts des États membres de partager leurs expériences concernant la manière dont certaines dispositions de la directive ont été transposées et mises en œuvre. Depuis lors, diverses mesures ont été prises pour garantir l'harmonisation de la mise en œuvre, et des audits et des missions d'information menés par la direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire ont permis de vérifier l'absence de faiblesses liées à des problèmes de transposition.

Réponse commune aux points 15 et 16: malgré un démarrage lent, depuis 2016, l'action en faveur de l'utilisation durable des PPP s'est intensifiée.

16. Aux fins du deuxième rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, la Commission a évalué les plans d'action nationaux révisés présentés par les États membres pour la fin février 2019.

20. Le programme-cadre Horizon Europe pour la recherche et l'innovation, qui succède à Horizon 2020, continuera de soutenir les activités liées à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures. La recherche relevant du programme Horizon 2020, qui associe plusieurs acteurs, et les projets d'innovation relevant des groupes opérationnels du partenariat européen d'innovation (PEI) (PAC) garantissent la circulation des solutions et des connaissances en matière de lutte intégrée contre les ennemis des cultures entre les acteurs au sein de systèmes de connaissances et d'innovation agricoles (SCIA) créés en coopération avec les utilisateurs finaux, ce qui, au final, accroît l'adoption de ces innovations dans la pratique.

⁴ COM(2017) 109 final: RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL sur la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1185/2009 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 relatif aux statistiques sur les pesticides

21. Les méthodes biologiques, physiques et autres méthodes non chimiques durables doivent être préférées aux méthodes chimiques si elles permettent un contrôle satisfaisant des ennemis des cultures.

24. La Commission a investi beaucoup de temps et de ressources en vue de l'élaboration et du lancement du programme de formation «Une meilleure formation pour des denrées alimentaires plus sûres», qui concerne la lutte intégrée contre les ennemis des cultures. De plus, la Commission a apporté son soutien à la mise en pratique de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures en organisant un atelier pour les États membres en mai 2019.

La mise en œuvre et l'application pratique de la lutte intégrée sont des aspects systématiquement abordés par les audits menés dans les États membres. Toute faiblesse recensée conduit à la formulation de recommandations, destinées aux États membres, qui font l'objet d'un suivi systématique afin de vérifier que les mesures correctives adéquates sont mises en œuvre par les autorités.

26. À compter du 1^{er} janvier 2014, les utilisateurs professionnels de PPP devraient appliquer les principes généraux de lutte intégrée contre les ennemis des cultures, qui figurent dans l'annexe II de la directive sur l'utilisation des pesticides compatible avec le développement durable. Il est important que les autorités appliquent les critères d'évaluation relatifs à la mise en œuvre de la lutte intégrée lors des inspections effectuées au niveau des exploitations afin de déterminer s'ils sont respectés ou non. Dans son rapport de 2017 au Parlement européen et au Conseil⁵, la Commission a souligné que la mise en œuvre de la lutte intégrée dans les États membres devait encore être améliorée.

La mise en œuvre et l'application pratique de la lutte intégrée sont des aspects systématiquement abordés par les audits menés dans les États membres. Toute faiblesse recensée conduit à la formulation de recommandations, destinées aux États membres, qui font l'objet d'un suivi systématique afin de vérifier que les mesures correctives adéquates sont mises en œuvre par les autorités.

Réponse commune aux points 28 à 31.

La Commission estime que la contribution de la PAC actuelle est loin d'être modeste et qu'elle permet effectivement la mise en œuvre de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures au niveau des exploitations. Les instruments cités par la Cour des comptes et un certain nombre d'autres instruments dont disposent les États membres sont pertinents et efficaces aux fins de l'utilisation durable des pesticides et de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures, et ils le resteront à l'avenir.

Dans le cadre des paiements directs, les mesures de verdissement de la PAC imposent une zone de biodiversité minimale, mais aussi la diversification des cultures, qui sont deux éléments pertinents pour la lutte intégrée contre les ennemis des cultures. La politique de développement rural soutient également les restrictions à l'utilisation des pesticides grâce à la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau. En plus des investissements dans les équipements concernés, la PAC soutient également le transfert de connaissances et les services de conseil aux agriculteurs, notamment la promotion de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures. La coopération entre les agriculteurs, les chercheurs et les services de conseil, encouragée par le partenariat européen d'innovation (PEI-AGRI), est également importante et peut porter sur des moyens innovants pour réduire l'utilisation des PPP et mettre en œuvre la lutte intégrée contre les ennemis des cultures.

La PAC comprend également le cadre réglementaire pour l'agriculture biologique (12,6 millions d'hectares en 2017), qui inclut un éventuel soutien financier dans le cadre du développement rural. La production biologique applique des principes spécifiques et définit des exigences qui vont au-delà des principes de lutte intégrée contre les ennemis des cultures, entre autres la rotation des cultures et des

limitations sévères à l'utilisation des PPP. Les services de conseil agricole peuvent également porter sur l'agriculture biologique.

En complément de la PAC, la recherche est également très importante pour le développement de la lutte contre les ennemis des cultures. Voir la réponse au point 20.

La proposition relative à une future PAC renforce ces contributions en faveur de l'utilisation durable des PPP et de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures. Elle propose en outre d'incorporer les principes essentiels de lutte intégrée contre les ennemis des cultures au futur système de conditionnalité, notamment la rotation des cultures et les exigences en matière de zones de biodiversité, ainsi que d'autres dispositions pertinentes de la directive sur l'utilisation des pesticides compatible avec le développement durable. Il est important de noter que la Commission propose une meilleure intégration du système de conseil aux agriculteurs ainsi que de la recherche et des transferts de connaissances à partir des réseaux de la PAC. Grâce aux programmes écologiques du premier pilier et aux engagements en matière de gestion du deuxième pilier, les États membres disposeront également d'une plus grande souplesse par rapport à l'actuelle période 2014-2020, ce qui leur permettra d'adapter le soutien aux pratiques d'utilisation durable des pesticides et de lutte intégrée contre les ennemis des cultures en fonction des évaluations de leurs propres besoins.

32. De nombreuses pratiques relevant de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures figurent actuellement parmi les exigences de l'UE et font dès lors l'objet d'une inspection. Le système de conditionnalité inclut entre autres des exigences en matière de protection des sols, de promotion de la biodiversité ainsi que de l'utilisation appropriée des pesticides. Les exigences actuelles en matière de verdissement comprennent la diversification des cultures (comme en Suisse) et les zones de biodiversité.

33. La déclaration du législateur portant sur l'intégration, le cas échéant, des parties pertinentes de la directive dans la conditionnalité a été faite au stade de l'adoption de la législation pour la période 2014-2020. Il n'a donc pas été possible à la Commission de procéder à cette modification dès le début de la PAC pour la période 2014-2020. La Commission a estimé qu'il était plus approprié d'en faire la proposition dans le cadre de la prochaine réforme de la PAC plutôt qu'au cours de la période 2014-2020.

34. La Commission considère que le futur cadre de la conditionnalité incorpore les principes généraux de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures qui sont adaptés au système de conditionnalité. Le futur cadre de normes de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) inclura l'obligation d'une rotation des cultures (BCAE 8) et la présence de zones de biodiversité (BCAE 9) qui sont des éléments importants du principe général 1. Les États membres peuvent également appliquer les exemples mentionnés dans ce principe général 1 avec les normes BCAE 1 (maintien de prairies permanentes), BCAE 2 (protection des tourbières et des zones humides), BCAE 3 (bandes tampons), BCAE 5 (outil pour le développement durable pour les nutriments), BCAE 6 (gestion du travail du sol) et BCAE 7 (absence de sol nu). Le futur cadre de conditionnalité imposera des conditions aux fins de l'utilisation appropriée des PPP par l'application des exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) 12, qui fixent le cadre légal pour les principes généraux 5, 6 et 7 de lutte intégrée contre les ennemis des cultures. Ces derniers comprennent l'utilisation des PPP sur la culture ciblée, selon la fréquence et la dose appropriées, au bon moment et en tenant compte des incidences sur l'environnement et la résistance. Les autres principes généraux de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures (principes 2, 3 et 8) sont fondés sur des approches générales à suivre par l'agriculteur et ne sont donc pas adaptés au système de conditionnalité. Toutefois, les services de conseil agricole, qui sont un instrument essentiel pour garantir la mise en œuvre de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures, continueront, dans la future PAC, à couvrir les principes généraux de la lutte intégrée.

37. La Commission a mis en place un groupe de travail pour étudier les exigences en matière de données ainsi que les principes d'évaluation afin qu'ils soient mis à jour pour faciliter l'approbation de ces substances actives.

38. Une raison supplémentaire est que ces PPP contiennent des coformulants qui répondent à la définition de substance préoccupante, ce qui exclut que les PPP soient considérés comme à faible risque.

42. La Commission note que la figure 7 indique qu'aux Pays-Bas et en France, les délais figurant dans le règlement sur les PPP ne sont pas respectés.

43. Il existe des différences significatives entre les différents États membres et la Commission a effectivement concrétisé toutes les actions qui lui incombent dans le plan de mise en œuvre. Cela a été démontré dans le rapport d'avancement présenté au Conseil «Agriculture et pêche» en juillet 2019.

46. Plusieurs des substances dont l'utilisation n'est plus autorisée dans les PPP et qui sont encore surveillées dans les eaux de surface n'ont été interdites que récemment et/ou y sont encore présentes en raison de leur persistance, de leur utilisation illégale, des dépôts atmosphériques ou de la lixiviation à travers les décharges. Quelques-unes de ces substances sont encore produites ou utilisées, notamment dans l'industrie ou certains procédés.

En ce qui concerne les eaux souterraines, les États membres sont tenus de surveiller toutes les substances actives pertinentes présentes dans les pesticides, notamment leurs métabolites ainsi que leurs produits de réaction et de dégradation. Les concentrations doivent être comparées avec les normes de qualité concernant les quantités individuelles et totales de pesticides. Les normes de qualité concernant les quantités individuelles et totales de pesticides indiquées dans la directive sur la protection des eaux souterraines figurent également dans la directive relative à l'eau potable. La surveillance prévue par cette directive peut également permettre d'obtenir des informations sur les effets de l'utilisation des PPP sur l'environnement.

48. La Commission doit respecter les contraintes imposées par la législation en vigueur en matière de statistiques (confidentialité et agrégation des données).

La Commission a communiqué les faiblesses liées à la disponibilité de statistiques dans son rapport au Parlement européen et au Conseil⁶ en 2017.

58. Immédiatement après l'adoption de la directive en 2009, des efforts ont été entrepris pour définir différents indicateurs. Ainsi, des projets financés par l'UE, tels que le projet relatif à des indicateurs environnementaux harmonisés pour le risque lié à l'utilisation des pesticides (HARmonised environmental Indicators for pesticide Risk - HAIR), visaient à mettre au point des indicateurs à l'échelle de l'UE pour mesurer le risque et les effets liés à l'utilisation des PPP. Toutefois, ces efforts n'ont pas abouti en raison de l'indisponibilité des données requises.

61. Au tout début des consultations avec les États membres (au sein d'un groupe de travail spécifique et du groupe de travail sur la directive sur l'utilisation des pesticides compatible avec le développement durable), certains États membres ont fait part de leurs préoccupations concernant les pondérations. Toutefois, au cours de la consultation élargie par l'intermédiaire du mécanisme de retour d'information, aucune objection de fond n'a été soulevée et, au moment du vote, une majorité qualifiée claire s'est dégagée en faveur des pondérations proposées, seuls deux États membres ayant voté contre. Au cours de la période de contrôle qui a suivi, le Conseil et le Parlement n'ont émis aucune objection à l'égard des pondérations proposées.

⁶ COM(2017) 109 final: RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL sur la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1185/2009 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 relatif aux statistiques sur les pesticides

62. Les substances ne sont plus approuvées en raison des risques qu'elles comportent pour la santé et/ou l'environnement, recensés dans une évaluation scientifique (États membres et EFSA). La non-approbation de ces substances et l'abandon ultérieur de leur utilisation contribuent objectivement à réduire les risques. Par conséquent, une décision stratégique a été prise en connaissance de cause en faveur de l'attribution d'une pondération élevée à ces substances.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

64. La Commission considère que l'action de l'UE a permis de réduire les risques liés à l'utilisation des PPP. Malgré un démarrage lent, la Commission a déployé des efforts considérables pour améliorer la mise en œuvre de la directive 2009/128/CE par les États membres. La Commission a également estimé à 20 % la réduction de l'indicateur de risque harmonisé 1 entre 2011 et 2017.

66. Les autorités des États membres veillent à ce que les utilisateurs professionnels respectent cette exigence. Pour pouvoir se prononcer sur le respect ou non de cette exigence, les autorités des États membres devraient disposer de critères d'évaluation clairs.

Conformément au principe de subsidiarité, la traduction en critères pratiques des principes généraux de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures incombe aux États membres et la Commission continuera à soutenir les États membres à cet égard.

67. La PAC actuelle contribue à la mise en œuvre de la directive. De ce point de vue, le système de conditionnalité, les services de conseil agricole, le verdissement des paiements directs, les programmes opérationnels pour les fruits et légumes, la production biologique, les mesures agroenvironnementales et climatiques, les investissements, le soutien à la recherche, les échanges de connaissances et de conseils, y participent.

Comme l'a proposé la Commission, la future PAC renforcera encore cette contribution. Le futur système de conditionnalité portera sur les dispositions pertinentes de la directive, y compris les principes généraux de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures, qui ont été jugés adaptés à cet instrument. La conditionnalité permettra, en subordonnant le maintien du niveau des paiements de la PAC à ces pratiques, d'encourager les agriculteurs à adopter ces dernières. Elle sera complétée par le soutien à des interventions volontaires destinées aux agriculteurs (par exemple, programmes écologiques, engagements en matière de gestion, etc.), qui seront conçues par les États membres, conformément aux plans relevant de la PAC qui seront approuvés par la Commission. Cette solution offre aux États membres la possibilité, s'ils le désirent, de développer des programmes au titre de la PAC qui favorisent une utilisation durable des pesticides et qui vont au-delà du cadre juridique établi.

Recommandation n° 1 — Veiller à l'application de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures

La Commission accepte la recommandation n° 1 a).

La Commission accepte partiellement la recommandation n° 1 b). La proposition législative de la Commission relative à une future PAC intègre les principes généraux de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures correspondant à des exigences mesurables dont le respect peut être vérifié au niveau des exploitations. (voir la réponse au point 34). Néanmoins, il incombe aux États de définir les obligations au niveau des exploitations, liées aux règles de conditionnalité sur la base de la législation de l'UE, notamment les dispositions relatives à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures. La mesure dans laquelle la Commission vérifiera la mise en œuvre par les agriculteurs de ces critères sera précisée dans le contexte de la future PAC.

Recommandation n° 2 — Améliorer l'accès aux statistiques sur les PPP

La Commission accepte les recommandations n° 2 a) et 2 b).

La Commission étudie actuellement les possibilités d'améliorer la législation à cet égard. Cependant, au moment de la rédaction du présent rapport, on ignore si un nouvel acte législatif sera proposé.

72. L'indicateur de risques harmonisé 1 publié fait apparaître une réduction de 20 % entre 2011 et 2017.

73. La Commission considère que des données pertinentes autres que les données statistiques sont nécessaires afin de disposer d'informations détaillées indiquant où, quand et comment les pesticides sont utilisés. Seules les données provenant d'une surveillance plus ciblée ou d'études peuvent fournir des informations de ce type.

Recommandation n° 3 — Élaborer de meilleurs indicateurs de risques

La Commission accepte partiellement la recommandation n° 3. Elle adoptera les mesures recommandées. Toutefois, elle considère que le respect du calendrier proposé nécessitera l'accord des États membres pour la mise à disposition des données pertinentes.

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre I (Utilisation durable des ressources naturelles), présidée par M. Nikolaos Milionis, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Samo Jereb, Membre de la Cour, assisté de M^{me} Kathrine Henderson, chef de cabinet; M. Robert Markus, manager principal; M^{me} Charlotta Törnelling, chef de mission; M^{me} Päivi Piki, chef de mission adjoint; M^{me} Greta Kapustaitė, M^{me} Antonella Stasia, M. Paulo Oliveira et M^{me} Dainora Venckevičienė, auditeurs. L'assistance linguistique a été assurée par M. Michael Pyper.



De gauche à droite: Antonella Stasia, Michael Pyper, Kathrine Henderson, Samo Jereb, Charlotta Törnelling, Paulo Oliveira, Päivi Piki et Dainora Venckevičienė.

Calendrier

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête / Début de l'audit	23.1.2019
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	11.10.2019
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	4.12.2019
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	21.1.2020

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2020.

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est régie par la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Cela signifie que vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous avez apportées. Le réutilisateur a l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'acquérir des droits supplémentaires si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables, comme par exemple sur des photos des agents de la Cour, ou contient des travaux de tiers. Lorsque l'autorisation a été obtenue, elle annule l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, vous pouvez être amené(e) à demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur:

Figure 1 – © Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAFC), [Licence du gouvernement ouvert - Canada \(OGL-Canada\)](#)

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne et aucune licence ne vous est accordée à leur égard.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

PDF	ISBN: 978-92-847-4199-1	ISSN:1977-5695	doi:10.2865/170389	QJ-AB-19-026-FR-N
HTML	ISBN: 978-92-847-4189-2	ISSN:1977-5695	doi:10.2865/488034	QJ-AB-19-026-FR-Q

Les produits phytopharmaceutiques (PPP) sont des pesticides utilisés pour protéger les cultures. Le cadre de l'UE vise à parvenir à une utilisation durable des PPP en réduisant les risques et les effets sur la santé humaine et sur l'environnement et en encourageant le recours à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures. Nous avons constaté que la Commission et les États membres ont pris des mesures afin de promouvoir l'utilisation durable des PPP, mais que les progrès restaient timides en ce qui concerne la mesure et la réduction des risques connexes. Les agriculteurs sont tenus de mettre en œuvre les principes de lutte intégrée contre les ennemis des cultures; toutefois, il ne s'agit pas d'une condition préalable au versement de paiements au titre de la politique agricole commune, et ces principes restent peu appliqués. Ni les statistiques de l'UE disponibles ni les nouveaux indicateurs de risques ne montrent dans quelle mesure la politique a permis de parvenir à une utilisation durable des PPP. Nous formulons des recommandations concernant la vérification de la mise en œuvre de la lutte intégrée au niveau des exploitations agricoles, l'amélioration des statistiques sur les PPP et l'élaboration de meilleurs indicateurs de risques.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors