

N° 500

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 avril 2017

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur la proposition de résolution européenne, présentée par M. Joël LABBÉ et plusieurs de ses collègues en application de l'article 73 quinquies du Règlement, visant à limiter l'utilisation des produits phytosanitaires au sein de l'Union européenne,*

Par Mmes Pascale GRUNY et Patricia SCHILLINGER,

Sénateurs

## et TEXTE DE LA COMMISSION

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Michel Billout, Michel Delebarre, Jean-Paul Émorine, André Gattolin, Mme Fabienne Keller, MM Yves Pozzo di Borgo, André Reichardt, Jean-Claude Requier, Simon Sutour, Richard Yung, *vice-présidents* ; Mme Colette Mélot, M Louis Nègre, Mme Patricia Schillinger, *secrétaires*, MM. Pascal Allizard, Éric Bocquet, Philippe Bonnacarrère, Gérard César, René Danesi, Mme Nicole Duranton, M. Christophe-André Frassa, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Pascale Gruny, M. Claude Haut, Mmes Sophie Joissains, Gisèle Jourda, MM. Claude Kern, Jean-Yves Leconte, François Marc, Didier Marie, Robert Navarro, Georges Patient, Michel Raison, Daniel Raoul, Alain Richard et Alain Vasselle.

Voir le numéro :

Sénat : 477 (2016-2017)



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>5</b>
<b>I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES EFFORTS MENÉS EN FRANCE POUR RÉDUIRE LE RECOURS AUX PRODUITS PHYTOSANITAIRES .....</b>	<b>7</b>
<b>A. RAPPEL DU CADRE LÉGISLATIF NATIONAL .....</b>	<b>7</b>
<b>B. UNE DYNAMIQUE ENTRENUE PAR UNE MULTIPLICATION D'INITIATIVES PUBLIQUES ET PRIVÉES, LOCALES ET NATIONALES.....</b>	<b>10</b>
<b>II. L'INTÉRÊT DE « RELAYER » CETTE DÉMARCHE AU NIVEAU EUROPÉEN.....</b>	<b>15</b>
<b>A. UNE COMPÉTENCE PARTAGÉE, OU D'APPUI, DE L'UNION EUROPÉENNE IMBRIQUÉE AVEC CELLES DES ÉTATS MEMBRES.....</b>	<b>15</b>
<b>B. LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION .....</b>	<b>18</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>21</b>
<b>PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE .....</b>	<b>23</b>



---

## AVANT-PROPOS

Le constat est connu et ancien : au sein de l'Union européenne, la France apparaît comme le second consommateur de pesticides, c'est-à-dire de substances chimiques destinées à repousser, détruire ou combattre les ravageurs et les espèces causant des dommages aux denrées et aux produits alimentaires. Plus précisément, il convient d'ailleurs d'employer ici le terme de produits phytosanitaires, qui désigne spécifiquement les utilisations végétales des pesticides, aussi bien dans le domaine agricole que non agricole, notamment, s'agissant de ce dernier, les jardins ou les espaces verts des collectivités publiques. La typologie de ces produits met en évidence, principalement, trois sous-catégories : les herbicides, les fongicides – destinés à lutter contre les champignons – et les insecticides.

Ce que l'on pourrait qualifier de « dépendance » de notre pays à l'égard des produits phytosanitaires est illustrée par des données statistiques récentes : « *Concernant les quantités de substances actives vendues, la France est au deuxième rang européen avec 66 659 tonnes, après l'Espagne (69 587 tonnes) et devant l'Italie (49 011 tonnes). En termes d'utilisation, la France est [néanmoins] au 9<sup>ème</sup> rang européen selon le nombre de kilogrammes de substances actives vendues rapporté à l'hectare, avec 2,3 kg/ha.* »<sup>1</sup>

Les risques encourus, tant sur le plan de l'environnement que pour la santé de nos concitoyens, à commencer par celle de nos agriculteurs, sont avérés. Ces risques ont conduit à une prise de conscience, formulée à l'occasion du « Grenelle de l'environnement », en 2007. Depuis lors, les initiatives, tant nationales que locales, publiques ou privées, se sont multipliées afin de limiter le recours aux produits phytosanitaires et d'œuvrer au changement des mentalités.

Le Sénat y a lui aussi contribué. Ce fut le cas, en particulier, avec les travaux, réalisés en 2012, par la mission commune d'information sur les pesticides et leur impact sur la santé : au terme de six mois de travail et de 95 auditions, le rapport<sup>2</sup> de nos collègues avait formulé une centaine de propositions. Il importe de souligner que ces propositions furent adoptées à l'unanimité des vingt-sept sénateurs membres de la mission. Parmi celles-ci figurait « *l'interdiction à terme de la vente de produits phytosanitaires aux particuliers, à l'exception de ceux autorisés en agriculture biologique* ». Ce point fut ensuite retenu par notre collègue Joël Labbé lorsqu'il déposa sa proposition de loi, qui devint, après son adoption, la loi n° 2014-110 du 6 février 2014, visant à mieux encadrer l'utilisation des produits

---

<sup>1</sup> Source : ministère de l'Agriculture et ministère de l'Environnement - Présentation du plan Ecophyto II - 20 octobre 2015.

<sup>2</sup> « Pesticides : vers le risque zéro » - Rapport n° 42 (2012-2013) de Mme Nicole Bonnefoy, au nom de la mission commune d'information du Sénat sur les pesticides et leur impact pour la santé.

phytosanitaires sur le territoire national. Ce texte comportait un second axe consistant à interdire très largement aux personnes publiques l'utilisation des produits phytosanitaires pour leur domaine public et privé.

Au total, la loi précitée du 6 février 2014 avait pour objectif de n'aborder que ces deux aspects précis du problème, vaste et complexe, des produits phytosanitaires, en privilégiant une approche pragmatique.

Il convient également de souligner, d'emblée, que cette initiative ne visait en rien les usages professionnels desdits produits. Notre agriculture n'en serait donc ici nullement affectée : compte tenu des difficultés que chacun connaît, elle ne saurait aujourd'hui être fragilisée par des obligations supplémentaires.

L'examen des débats parlementaires, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, a mis en évidence, en dépit de certaines réserves techniques ou juridiques, un assez large accord sur ces dispositions qui a logiquement débouché sur leur adoption. Par là même, si de nombreux aspects de la question des produits phytosanitaires continuent à faire l'objet de vifs débats dans l'espace public, du moins peut-on en conclure que les deux axes de la loi n° 2014-110 du 6 février 2014 ont, quant à eux, été largement approuvés. En outre, la mise en œuvre de ces deux ensembles de dispositions est désormais bien engagée.

Dans ce contexte, votre commission des affaires européennes est aujourd'hui saisie d'une proposition de résolution européenne déposée par notre collègue Joël Labbé et visant à promouvoir, au niveau européen, l'économie générale du dispositif législatif voté en France, à son initiative. Le présent rapport s'attachera, en conséquence, à rappeler, tout d'abord, l'ampleur des efforts menés au niveau national pour réduire l'utilisation des produits phytosanitaires et la place qu'y occupe la loi précitée du 6 février 2014, puis, dans un second temps, à évaluer l'apport que pourrait constituer cette initiative au niveau de l'Union européenne.

## I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES EFFORTS MENÉS EN FRANCE POUR RÉDUIRE LE RECOURS AUX PRODUITS PHYTOSANITAIRES

### A. RAPPEL DU CADRE LÉGISLATIF NATIONAL

Les rencontres politiques organisées entre septembre et décembre 2007, et communément appelées « Grenelle de l'environnement », ont donné lieu à une mobilisation des acteurs politiques, économiques et sociaux. La question des produits phytosanitaires fut naturellement abordée lors de ces échanges, conduisant à l'élaboration d'un plan Écophyto (I).

Depuis lors, quatre textes législatifs sont intervenus, à des titres divers, dans ce domaine :

- la loi précitée n° 2014-110 du 6 février 2014 visant à mieux encadrer l'utilisation des produits phytosanitaires sur le territoire national, adoptée à l'initiative de notre collègue Joël Labbé ;

- la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt ;

- la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

- ainsi que la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

**Précisions sur la définition des produits phytosanitaires :  
extrait de la note d'information n° 2012-46 de la Direction générale  
de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)  
du ministère de l'Économie**

*« Les produits phytopharmaceutiques sont définis, à l'article 2 du Règlement n° 1107/2009 comme étant « les produits, sous la forme dans laquelle ils sont livrés à l'utilisateur, composés de substances actives, phytoprotecteurs ou synergistes, ou en contenant, et destinés à l'un des usages suivants :*

*a) protéger les végétaux ou les produits végétaux contre tous les organismes nuisibles ou prévenir l'action de ceux-ci, sauf si ces produits sont censés être utilisés principalement pour des raisons d'hygiène plutôt que pour la protection des végétaux ou des produits végétaux ;*

*b) exercer une action sur les processus vitaux des végétaux, telles les substances, autres que les substances nutritives, exerçant une action sur leur croissance ;*

*c) assurer la conservation des produits végétaux, pour autant que ces substances ou produits ne fassent pas l'objet de dispositions communautaires particulières concernant les agents conservateurs ;*

*d) détruire les végétaux ou les parties de végétaux indésirables, à l'exception des algues à moins que les produits ne soient appliqués sur le sol ou l'eau pour protéger les végétaux ;*

*e) freiner ou prévenir une croissance indésirable des végétaux, à l'exception des algues à moins que les produits ne soient appliqués sur le sol ou l'eau pour protéger les végétaux.*

*Ainsi, ces différents usages correspondent par exemple aux insecticides (a), fongicides (a), acaricides (a), nématocides (a), répulsifs (a) ; à certains stimulateurs de croissance (b) ou régulateurs de croissance (e) ; aux herbicides (d) et aux produits de traitement après récolte des grains, des agrumes, des ensilages (c).*

*Il est important de noter que le point commun des produits phytopharmaceutiques est leur action de protection des végétaux ou des produits végétaux contre des organismes qui leur sont nuisibles. Ce point commun les distingue notamment des produits biocides dont l'objectif est la lutte contre des organismes nuisibles à l'homme, ses activités, ses produits, les animaux ou l'environnement de manière générale. »*

**• La loi n° 2014-110 du 6 février 2014 visant à mieux encadrer l'utilisation des produits phytosanitaires sur le territoire national**

Le texte comprend pour l'essentiel deux articles.

L'article 1<sup>er</sup> interdit aux personnes publiques, c'est-à-dire à l'État, aux régions, aux communes, aux départements, aux groupements ainsi qu'aux établissements publics propriétaires d'un domaine public ou privé, d'utiliser des produits phytopharmaceutiques, à l'exception des préparations naturelles peu préoccupantes (PNPP), pour l'entretien des espaces verts, de forêts et de promenades. Cette interdiction était alors envisagée pour intervenir à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020. Elle a été depuis avancée au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Comme l'observait le rapporteur du texte pour le Sénat, à côté de l'agriculture et des usages professionnels, l'enjeu environnemental et sanitaire de l'utilisation des produits phytosanitaires dans les collectivités publiques est loin d'être négligeable : *« Ne représentant que 5 à 10 % des usages à l'échelle nationale, ils provoqueraient des transferts vers l'eau de l'ordre de 10 à 40 % du produit épandu, contre 1 à 3 % pour les pertes agricoles. En outre, ces usages concernent des utilisateurs souvent mal formés et de bonne foi, convaincus de l'innocuité des produits qu'ils manipulent. »*<sup>1</sup>

L'article 2 visait à interdire, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, la mise sur le marché, la délivrance, l'utilisation et la détention de produits phytopharmaceutiques pour un usage non professionnel et à pénaliser le non-respect de cette interdiction. La date de cette interdiction a elle aussi été ensuite avancée au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 124 du 6 novembre 2013 fait par M. Ronan Dantec au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire (session ordinaire 2013-2014) – page 7.



---

S'agissant de la vente des produits phytosanitaires aux particuliers, on rappellera que le rapport d'information de Mme Nicole Bonnefoy, fait au nom de la mission commune d'information du Sénat sur les pesticides, avait déjà préconisé, dès 2012, une telle interdiction. Ce sujet avait alors fait l'objet d'un assez large accord parmi les sénateurs.

L'encadrement de l'utilisation des produits phytosanitaires par les personnes publiques constitue, pour sa part, un apport de la loi n° 2014-110 du 6 février 2014. Ces dispositions ont été adoptées par le Sénat le 19 novembre 2013, les débats se concentrant pour l'essentiel sur quelques amendements de précision<sup>1</sup>. L'Assemblée nationale adopta ensuite *ne variatur*, le 23 janvier 2014<sup>2</sup>, la proposition de loi de M. Joël Labbé.

**• La loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt**

Les dispositions adoptées à l'initiative de notre collègue ont été ensuite prolongées, à plusieurs titres, par celles figurant dans la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

Cette dernière a ainsi encouragé l'utilisation de techniques alternatives aux pesticides et notamment les produits de bio-contrôle, ou encore les préparations naturelles dites non préoccupantes. S'y sont ajoutés un encadrement de la publicité sur les produits phytopharmaceutiques, ainsi que la mise en place d'un dispositif de phytopharmacovigilance.

La loi précitée a aussi transféré à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) la délivrance des autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, des matières fertilisantes et des supports de culture. Un comité de suivi des autorisations a été mis en place. L'ANSES s'est vue confier l'obligation de publier un rapport d'activité rendant compte de son activité de gestion des risques en matière de produits phytopharmaceutiques.

La loi n° 2014-1170 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 a également promu les systèmes agro-écologiques<sup>3</sup> et instauré plusieurs dispositifs innovants, à l'instar des certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques.

---

<sup>1</sup> Voir compte rendu intégral des débats du Sénat – séance du 19 novembre 2013.

<sup>2</sup> Voir compte-rendu de la première séance du jeudi 23 janvier 2014 de l'Assemblée nationale.

<sup>3</sup> « L'agro-écologie est une façon de concevoir des systèmes de production qui s'appuient sur les fonctionnalités offertes par les écosystèmes. Elle les amplifie tout en visant à diminuer les pressions sur l'environnement (ex : réduire les émissions de gaz à effet de serre, limiter le recours aux produits phytosanitaires) et à préserver les ressources naturelles. Il s'agit d'utiliser au maximum la nature comme facteur de production en maintenant ses capacités de renouvellement. » (Source : site Internet du ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt).

On notera enfin que le Gouvernement a supprimé certaines dérogations pour les épandages aériens de produits phytopharmaceutiques, par un arrêté du 15 septembre 2014<sup>1</sup>.

**•La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte**

S'agissant des produits phytosanitaires, la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte a avancé les dates d'entrée en vigueur initialement envisagées pour les interdictions définies par la loi n° 2014-110 du 6 février 2014.

Depuis 1<sup>er</sup> janvier 2017, l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, ainsi que les établissements publics ne peuvent ainsi plus utiliser ou faire utiliser des produits phytopharmaceutiques pour l'entretien des espaces verts, des forêts, des voiries ou des promenades accessibles ou ouverts au public. Les produits de biocontrôle (c'est-à-dire ceux qui utilisent les mécanismes naturels), les produits qualifiés à faibles risques et ceux utilisables en agriculture biologique demeurent autorisés.

À compter de la date du 1<sup>er</sup> janvier 2019, la vente et l'usage des pesticides chimiques seront également interdits aux particuliers. En cas de danger sanitaire, les traitements contre les organismes nuisibles pourront néanmoins être autorisés par arrêté ministériel ou préfectoral.

**•La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages**

La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a complété les dispositifs antérieurs sur deux points : en interdisant les substances néonicotinoïdes et en créant une sanction, et un délit pour le trafic de produits phytosanitaires en bande organisée.

***B. UNE DYNAMIQUE ENTRENUE PAR UNE MULTIPLICATION D'INITIATIVES PUBLIQUES ET PRIVÉES, LOCALES ET NATIONALES***

Les agriculteurs et les personnes ayant recours à titre professionnel aux produits phytosanitaires sont naturellement les premiers acteurs de la démarche nationale engagée, visant à en limiter l'usage.

Au-delà de ce premier cercle d'utilisateurs, force est de constater la grande diversité des structures publiques et privées impliquées dans cette démarche, sans oublier non plus les « jardiniers du dimanche » et les « simples » consommateurs :

---

<sup>1</sup> Arrêté du 15 septembre 2014 du ministre de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, relatif aux conditions d'épandage par voie aérienne des produits mentionnés à l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime (Référence NOR: AGRG1418650A).

---

*« Parmi les consommateurs importants de pesticides, il faut prendre en compte les collectivités locales, les sociétés autoroutières, SNCF Infra pour l'entretien des voies ferrées et de leurs abords, les aéroports, ou encore les golfs. De manière générale, en usage non agricole, ce sont les herbicides qui prédominent. Il est enfin à noter que le traitement des zones non agricoles relève dans certains cas de professionnels comme les jardiniers-paysagistes.*

*Parmi tous ces acteurs, de nombreuses collectivités se sont engagées sur la voie du zéro phyto. Selon une enquête menée par l'INRA et par Plante & Cité en 2009, les villes de plus de 50 000 habitants sont à 60 % dans un objectif de zéro phyto. Des grandes villes comme Nantes, Strasbourg, ou Paris ont franchi le pas. En Poitou-Charentes, dans le cadre de la charte Terre saine, les espaces collectifs, dont les trottoirs et les cimetières, ainsi que les écoles sont désormais sans pesticides. »<sup>1</sup>*

Ce bref inventaire illustre la diversité des initiatives de terrain menée dans l'ensemble du notre pays et visant à restreindre l'usage des produits phytosanitaires, au point qu'il apparaît difficile d'en quantifier l'impact global.

Depuis le « Grenelle de l'environnement », les pouvoirs publics s'efforcent d'encourager et de canaliser cette dynamique. En 2008, l'objectif, au demeurant très ambitieux, qui avait été fixé, consistait en une réduction de moitié en dix ans de l'utilisation des pesticides (donc à l'horizon 2018). Cet objectif était néanmoins formulé sous réserve de pouvoir retirer du marché les préparations contenant les 53 substances actives les plus « préoccupantes », à condition que des produits substituables soient mis sur le marché.

Le plan d'action « Écophyto 2018 » présenté par les pouvoirs publics le 10 septembre 2008, avait été élaboré sur ces bases. Il était décliné en fonction des grands objectifs suivants :

- recueillir de nouvelles données sur les pratiques d'utilisation des pesticides ;
- aider les agriculteurs à adopter des pratiques moins consommatrices en pesticides, notamment grâce à un réseau de 3 000 fermes pilotes (dit « réseau national d'expérimentation-démonstration ») ;
- encourager l'effort de recherche visant à innover en matière de systèmes de cultures et d'itinéraires techniques économes en pesticides ;
- développer l'effort de formation en matière d'utilisation des pesticides, au regard des conditions de sécurité requises ;
- renforcer le réseau de surveillance des bio-agresseurs et des effets non intentionnels de l'utilisation des pesticides.

---

<sup>1</sup> Rapport n°124 du 6 novembre 2013 fait par M. Ronan Dantec, au nom de la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire (session ordinaire 2013-2014) – page 10.

---

À l'occasion du lancement du plan « Écophyto II », le 20 octobre 2015, les pouvoirs publics ont présenté bilan de l'impact du plan « Écophyto 2018 (I) ». Les ambitions initiales, trop ambitieuses, n'ont pas été atteintes :

*« Entre 2009 et 2014, de nombreuses actions structurantes ont été mises en place, grâce à une forte mobilisation du monde agricole, et reconnues par les différentes parties prenantes du plan. Les premiers résultats du réseau de fermes pilotes dit réseau DEPHY ont conforté la possibilité de combiner la réduction de la dépendance aux produits phytopharmaceutiques et la performance économique des exploitations. Les 3,93 % de la surface agricole utile et 5,4 % du nombre de fermes en agriculture biologique à la fin 2013 (chiffres en augmentation) en sont autant de preuves et de sources de référence. Pourtant, au niveau national, le plan n'a pas atteint les résultats escomptés, puisque l'on constate une légère augmentation de 5 % du recours à ces produits entre la période 2009-2010-2011 et la période 2011-2012-2013. »<sup>1</sup>*

Le plan « Écophyto II » reprend la trame du précédent plan, en maintenant le cap d'une réduction de 50 %, selon une trajectoire en deux temps (- 25 % en 2020 et - 50 % à l'horizon 2025), en se fondant sur les *« mutations profondes attendues des systèmes de production et des filières, soutenues par les déterminants politiques. »* Il est notamment prévu d'agir à l'échelon territorial et de *« placer l'entreprise au cœur du dispositif »*.

Plus précisément, le plan « Écophyto II » entend consolider le réseau existant (appelé DEPHY) de fermes d'expérimentation, le dispositif de certificat individuel (Certiphyto), les outils de diffusion d'information à commencer par les bulletins de santé du végétal, ou le portail (EcophytoPIC), de la protection intégrée. Il en va de même pour la sécurisation des utilisations et la mise en place de mesures préventives.

Le dispositif expérimental de certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques - prévu par loi n° 2014-1170 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 - est opérationnel en France métropolitaine depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2016. Il contribuera à la diffusion de l'information et des « bonnes pratiques ».

Enfin, outre les plans nationaux Écophyto I et II à vocation globale, on rappellera l'existence d'initiatives sectorielles :

- le plan de développement durable de l'apiculture du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, élaboré en 2013 ;

- le plan national d'action « France, terre de pollinisateurs » pour la préservation des abeilles et des insectes pollinisateurs sauvages pour 2016-2020, publié le 9 octobre 2016 par le ministère de l'environnement de l'énergie et de la mer.

---

<sup>1</sup> Présentation du plan Écophyto II – Ministère de l'Écologie et du Développement durable et de l'Énergie - Ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt – 20 octobre 2015.

En ce qui concerne nos efforts de recherche, il conviendrait de consacrer une attention toute particulière aux problèmes, d'une part, des plantes sauvages envahissantes - comme l'ambroisie - aux pollens nuisibles à la santé, d'autre part, aux maladies orphelines touchant les cultures légumières. Sur ce dernier point, en particulier, l'étroitesse des perspectives de commercialisation entrave assurément le travail des laboratoires. Le recours à un partenariat public-privé est probablement inévitable.

Atteindre les objectifs fixés par « Écophyto II », nécessitera également de s'appuyer sur la mobilisation des collectivités territoriales.

**Une illustration de la mobilisation de mobilisation des collectivités territoriales :  
la démarche Zéro Pesticide menée en Alsace  
avec la Distinction « Commune nature »**

**« Un dispositif régional de soutien aux communes**

*Pour aider les communes aux changements des pratiques, la Région Alsace a mis en place un dispositif de soutien aux communes pour la réalisation de plans de désherbage et de gestion différenciée visant à préserver les ressources en eau. L'aide apportée au titre du Contrat cadre signé avec l'Agence de l'eau Rhin-Meuse est de 80%, (soit Région : 35% - Agence de l'eau : 45%).*

*Des journées gratuites de sensibilisation des élus et des agents communaux sont dispensées par la FREDON Alsace au titre du Programme PROPHYCOM (2015-2017) financé par la Région Alsace et l'Agence de l'eau Rhin-Meuse. Elles constituent un premier pas pour engager une démarche de réduction de l'utilisation de produits phytosanitaires. Des sessions de formation sur le terrain et des journées techniques sont également proposées en matière de techniques alternatives pour l'entretien des espaces verts.*

**Une première étape : la signature de la charte régionale**

*La Région met à disposition une charte régionale d'entretien des espaces communaux en Alsace dont la signature traduit la volonté de la collectivité d'engager une démarche de réduction de l'utilisation des produits phytosanitaires et de mettre en œuvre, de façon progressive et continue, des techniques alternatives aux traitements chimiques. L'objectif final est de ne plus utiliser de produits phytosanitaires. Un tel engagement est porté à la connaissance des acteurs de l'eau en Alsace.*

*La charte définit trois niveaux d'avancement en fonction des éléments techniques et méthodologiques à mettre en place pour des pratiques d'entretien et de gestion différenciée respectueuses de la qualité des eaux souterraines, étant présumé que le respect de la réglementation en vigueur est assuré.*

***La distinction « Commune nature »***

*La remise de distinctions « Commune nature » par la Région Alsace et l'Agence de l'eau Rhin-Meuse, selon les 3 niveaux décrits dans la charte régionale, met à l'honneur les communes engagées dans la démarche Zéro Pesticide. L'opération est réalisée tous les 2 ans sur la base d'un diagnostic assuré par un prestataire externe auprès des collectivités candidates. Le respect de la réglementation, la mise en œuvre de pratiques alternatives, la formation des agents, la communication auprès des habitants sont autant d'éléments déterminant le niveau d'engagement de la collectivité. Les communes distinguées au plus haut niveau (3 libellules) n'utilisent plus de produits phytosanitaires.*

*Les communes récompensées reçoivent 2 panneaux d'entrée de communes où figurent 1, 2 ou 3 libellules symbolisant le degré d'avancement reconnu, ainsi que des outils de communication (affiches, dépliants) et des autocollants à apposer sur les véhicules municipaux. Chaque commune distinguée a la possibilité de concourir une nouvelle fois pour obtenir un niveau de distinction supérieur ou se voir confirmer le niveau précédemment acquis. Un diplôme lui est alors décerné avec, si besoin, l'attribution de « libellules » supplémentaires. »*

*Source : site Internet du conseil régional d'Alsace (janvier 2015)*

---

## II. L'INTÉRÊT DE « RELAYER » CETTE DÉMARCHE AU NIVEAU EUROPÉEN

### A. UNE COMPÉTENCE PARTAGÉE, OU D'APPUI, DE L'UNION EUROPÉENNE IMBRIQUÉE AVEC CELLES DES ÉTATS MEMBRES

La question des produits phytosanitaires nécessite d'être appréhendée au regard de la politique en faveur de l'environnement, d'une part, mais également de la protection et de l'amélioration de la santé humaine, d'autre part.

Or, s'agissant de la première, l'Union européenne détient une compétence partagée avec les États membres : ces derniers sont donc compétents pour ce que l'Union n'a pas décidé de régler elle-même.

En ce qui concerne la santé humaine, il s'agit d'une simple compétence d'appui : l'Union européenne n'intervient, en l'espèce, que pour soutenir, coordonner ou compléter l'action des États membres, sans pour autant exercer un rôle législatif, ni limiter leurs compétences.

On rappellera également que l'exercice des compétences de l'Union européenne est soumis aux deux principes fondamentaux exposés à l'article 5 du traité sur l'Union européenne :

- le principe de subsidiarité, impliquant que dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union européenne intervient seulement si, et dans la mesure où, l'objectif d'une action envisagée ne peut pas être atteint de manière suffisante par les pays de l'Union européenne, mais peut l'être mieux au niveau de l'Union européenne ;

- le principe de proportionnalité, prévoyant que le contenu et la forme de l'action de l'Union européenne n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités.

Sous le bénéfice de ces observations, la proposition de résolution rappelle d'ailleurs opportunément les bases juridiques de cette répartition des compétences, à savoir les articles 4 (paragraphe 2), 11 et 191 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Se fondant sur tous ces éléments, les institutions européennes ont manifesté, d'une façon générale, leur intérêt pour les problématiques de biodiversité<sup>1</sup> et de préservation des ressources en eau<sup>2</sup> qui, « par ricochet » sont inévitablement affectées par les produits phytosanitaires. Ces références sont soulignées par l'auteur de la proposition de résolution européenne.

---

<sup>1</sup> Communication de la Commission européenne du 3 mai 2011 intitulée « La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel - stratégie de l'UE à l'horizon 2020 » (COM(2011) 0244).

<sup>2</sup> Conclusions du Conseil, réuni le 17 décembre 2012, sur le Plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe.

En ce qui concerne plus particulièrement les produits phytosanitaires, le socle actuel de la réglementation européenne repose sur deux textes : la directive 2009/128/CE du 21 octobre 2009, ainsi que sur le règlement CE n° 1107/2009 adopté le même jour. Cet ensemble, communément appelé « paquet pesticide », a permis la révision de la directive 91/414/CEE, qui était entrée en vigueur en 1993. Les objectifs recherchés en 2009 étaient les suivants :

- renforcer le niveau de protection de la santé humaine, des animaux et de l'environnement, tout en préservant la compétitivité de l'agriculture communautaire ;
- harmoniser et simplifier les procédures au sein de l'Union européenne, et réduire les délais d'examen des dossiers ;
- accroître la libre circulation des produits et leur disponibilité sur le territoire des États membres.

Le cadre général d'utilisation et d'homologation des produits phytosanitaires est désormais défini par les dispositions 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.

L'économie générale du processus d'homologation d'un pesticide distingue deux phases : l'approbation de la substance active intervient au niveau de l'Union européenne, avant que l'autorisation de mise sur le marché du produit phytopharmaceutique comprenant la substance active ne soit approuvée au niveau des États membres.

Si la décision d'approbation relève de la Commission européenne, elle nécessite un vote des États membres. Cette décision est préparée par la direction générale de la santé, en s'appuyant sur l'avis scientifique de l'Agence européenne de sécurité des aliments (EFSA) laquelle se fonde à son tour sur les travaux des autorités compétentes au niveau national, à savoir, pour la France, l'Anses (Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail).

Les dispositions du règlement précité s'appliquent aux produits utilisés pour protéger ou préserver les plantes, exerçant une action sur leur croissance ou détruisant et repoussant les végétaux indésirables.

Afin d'obtenir une approbation, la « *substance active (toute substance chimique, extrait végétal, micro-organisme exerçant une action contre les organismes nuisibles ou sur les plantes) ne doit pas avoir d'effets nocifs sur la santé des êtres humains, y compris les groupes vulnérables, ou d'effet inacceptable sur l'environnement* ».

Les produits phytopharmaceutiques « *doivent être efficaces, ne pas avoir d'effet nocif immédiat ou différé sur la santé humaine ni d'effet inacceptable*



---

*sur les plantes ou l'environnement et ne pas provoquer de souffrances ni de douleurs inutiles chez les animaux vertébrés ».*

Les autorités nationales compétentes dans chaque pays de l'Union peuvent fixer des critères et des restrictions concernant, par exemple, le degré minimal de pureté, le type de préparation, ainsi que le mode et les conditions d'utilisation, lors de l'approbation du pesticide.

Les titulaires d'une autorisation accordée dans un pays de l'Union peuvent utiliser la procédure de reconnaissance mutuelle pour demander l'utilisation du produit dans un autre pays.

À ce règlement s'ajoutent les dispositions de la **directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable.**

Pour ce faire, les États membres de l'Union sont tenus :

- d'adopter des plans nationaux visant à fixer des objectifs, des cibles, des mesures, des calendriers permettant de réduire les risques de l'utilisation des pesticides sur la santé humaine et l'environnement. À titre d'illustration, dans le cas de la France, il s'est agi du plan « Écophyto II »;

- de veiller à ce que les utilisateurs professionnels, les distributeurs et les conseillers reçoivent une formation appropriée ;

- d'informer le public par la promotion de programmes de sensibilisation concernant les risques potentiels des pesticides ;

- de veiller à ce que les matériels avec lesquels sont appliqués les pesticides fassent l'objet d'inspections à intervalles réguliers (au moins une fois en 2016, puis tous les cinq ans jusqu'en 2020 et tous les trois ans par la suite) ;

- d'interdire la pulvérisation par voie aérienne ;

- de protéger l'eau, en particulier l'eau potable, contre l'incidence des pesticides ;

- de veiller à ce que l'utilisation des pesticides soit limitée ou interdite dans des zones telles que les parcs, les aires de jeux et les terrains de sport publics ou à proximité des établissements de soins ;

- d'exiger que les utilisateurs professionnels respectent les mesures de sécurité lors de la manipulation et du stockage des pesticides, ainsi que pour le traitement de leurs emballages et des restes de produits.

Enfin, la directive 2009/128/CE encourage le recours aux productions à faible apport en pesticides, et les moyens non chimiques alternatifs.

## B. LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Le sujet des produits phytosanitaires revêt naturellement une importance toute particulière, en raison de ses enjeux sanitaires, environnementaux et économiques. Il en résulte une dimension émotionnelle que l'on ne saurait mésestimer. La présente proposition de résolution choisit toutefois de n'aborder ce sujet que sous deux angles spécifiques :

a) la « *vente aux particuliers des produits phytosanitaires* » ;

b) « *l'utilisation des produits phytosanitaires par les personnes publiques* », mais sous réserve de trois exceptions significatives (les stades, les cimetières, et les voiries pour lesquels « *un non recours à ces produits pourrait s'avérer dangereux* »). Ces précisions sont utiles, car, à titre d'illustration, nos enfants ne doivent pas marcher sur des trottoirs glissants ou mal dégagés pour aller à l'école. Il en va de même pour nos anciens qui entretiennent les tombes de leurs proches dans les cimetières. En résumé, il faut toujours faire preuve de pragmatisme.

Il s'agit de « *demander à l'Union dans quelle mesure la législation européenne pourrait les interdire* ».

Au surplus, il est dûment spécifié que ces interdictions ne s'appliqueraient pas « *aux produits utilisables en agriculture biologique, aux produits de biocontrôle, aux préparations naturelles peu préoccupantes, aux usages professionnels et agricoles, ainsi qu'aux traitements et mesures nécessaires à la destruction et à la prévention de la propagation des organismes nuisibles* ».

La proposition de résolution reprend très précisément les dispositions de la loi n° 2014-110 du 6 février 2014 visant à mieux encadrer l'utilisation des produits phytosanitaires sur le territoire national, déjà adoptée à l'initiative de M. Joël Labbé.

L'idée consiste donc à inciter l'Union européenne à engager elle-même une réflexion sur l'opportunité d'étendre aux autres États membres l'économie générale du dispositif conçu en France, tout en invitant le gouvernement français à agir parallèlement en ce sens.

À titre de précision complémentaire, on rappellera que l'interdiction posée par le législateur français, quant à l'utilisation des produits phytosanitaires par les personnes publiques, s'applique aussi bien à leur domaine public que privé. Sont donc essentiellement concernés l'entretien des espaces verts et celui des forêts et des lieux de promenade.

Pour le reste, la proposition de résolution fait valoir, dans ses visas et ses quatre considérants, les textes de référence ainsi que les enjeux du dossier des produits phytosanitaires, principalement sur le plan sanitaire et environnemental, mais également sur le plan économique.

---

Notre collègue Joël Labbé souligne la dynamique engagée par la COP 21 à la suite de l'accord adopté à Paris le 12 décembre 2015 et relève :

- « *le souhait de l'Union européenne de sensibiliser le public et la volonté de veiller à la bonne utilisation des pesticides et autres produits phytosanitaires* » ;

- « *l'engagement de l'État français pour la protection de la santé des populations humaines, la préservation de la ressource en eau, le maintien en bonne santé des populations de pollinisateurs aussi bien domestiques que sauvages* » ;

- « *les dangers liés à une utilisation importante des produits phytosanitaires et le caractère transfrontalier des pollutions entraînées par ces produits* ».

\*

\* \*

En définitive, la présente proposition de résolution est de nature à contribuer à nourrir utilement le débat sur les produits phytosanitaires au niveau européen. En effet, il s'agit de promouvoir deux principes simples sur la base de l'expérience française : l'interdiction de la vente de produits phytosanitaires aux particuliers, d'une part, la mise en œuvre d'une interdiction d'utilisation pour les collectivités publiques, d'autre part.

Ces deux principes s'inscrivent dans le prolongement des dispositions déjà adoptées dans le cadre du « paquet pesticides » de 2009, en particulier dans la directive 2009/128/CE du 21 octobre 2009. Il apparaît donc utile de les faire valoir au niveau européen, pour le jour où la rédaction de ces textes sera actualisée.

Au surplus, sous le bénéfice des observations formulées dans l'introduction du présent rapport, l'angle de réflexion choisi par notre collègue Joël Labbé, crée les conditions d'une approche largement partagée par les sénateurs, sur cette partie spécifique de la question, vaste et complexe, des produits phytosanitaires.

Dans notre pays, l'objectif de réduire fortement l'utilisation des produits phytosanitaires, selon le schéma des plans Écophyto I et II, nécessite de faire évoluer progressivement les mentalités.

Au total, compte tenu de l'importance de l'enjeu, du caractère précis et de la démarche pragmatique poursuivie par la présente proposition de résolution, votre commission des affaires européennes vous propose de l'adopter sans modification.



---

## EXAMEN EN COMMISSION

*La commission des affaires européennes s'est réunie le mardi 4 avril 2017 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par Mmes Pascale Gruny et Patricia Schillinger, le débat suivant s'est engagé :*

**M. Jean Bizet, président.** – Il est bon de rappeler que cette proposition de résolution ne concerne pas les agriculteurs et les usages professionnels de produits phytosanitaires.

Certaines plantes, comme l'ambroisie, prolifèrent en ville et provoquent des allergies : s'abstenir d'utiliser des produits efficaces pour les combattre est délicat et on ne peut requérir l'ensemble des agents communaux pour éradiquer l'ambroisie ! La proposition de résolution me convient en l'état, mais nous devrions aussi demander aux pouvoirs publics la mise en place d'un partenariat public-privé destiné à développer la recherche de nouvelles molécules, propres à éradiquer les plantes invasives.

**M. André Gattolin.** – L'ambroisie, avec d'autres espèces invasives, a fait l'objet il y a trois ans d'une proposition de loi du député de l'Isère Alain Moyne-Bressand, que j'avais alors rencontré. Cette plante ne pousse pas dans les jardins publics, mais au bord des routes, des autoroutes, ou dans les carrières à remblai. Une solution simple et efficace existe : la couper au bon moment de l'année.

**M. Jean Bizet, président.** – Les producteurs d'ail ont de plus en plus de mal à rentabiliser leurs cultures à cause de certains prédateurs, mais il est impossible de les en chasser, car les entreprises rechignent à investir dans cette branche de la recherche. Faute de pouvoir utiliser d'autres molécules, dangereuses pour l'environnement et légitimement interdites pour cette raison, ces producteurs sont condamnés à disparaître...

**Mme Patricia Schillinger.** – Il faut avancer, et trouver les bonnes solutions. Certaines municipalités font le nécessaire dans la limite de leurs moyens, mais il est vrai que dans le cas de l'ambroisie, il y a urgence, il en va de la santé publique.

**Mme Pascale Gruny.** – La recherche de produits de substitution est trop peu développée, c'est vrai, surtout au niveau européen, où chacun travaille dans son coin. Les agriculteurs seraient pourtant bien heureux de disposer de produits de substitution. Les communes, dont les moyens diminuent, n'ont plus les bras nécessaires pour lutter contre les plantes invasives.

**M. André Gattolin.** – Dans les jardins publics, c'est une question de santé publique ! Il y a aussi le problème des personnes qui utilisent des produits dangereux sur les plantes qu'ils font pousser sur leurs balcons.

**M. Jean Bizet, président.** – Si vous en êtes d'accord, nous insisterons, dans le rapport, sur la nécessité de trouver des produits de substitution et sur l'intérêt de mettre en place un partenariat public-privé destiné à mettre au point de nouvelles molécules propres à lutter contre les plantes invasives.

\*

\*   \*

*À l'issue du débat, la commission des affaires européennes a conclu, à l'unanimité, à l'adoption sans modification de la proposition de résolution européenne.*

---

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 4 paragraphe 2, 11 et 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

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

Vu le règlement 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques,

Vu la communication de la Commission européenne du 3 mai 2011 intitulée « La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel - stratégie de l'UE à l'horizon 2020 » (COM(2011) 0244),

Vu les conclusions du Conseil, réuni le 17 décembre 2012, sur le Plan d'action pour la sauvegarde des ressources en eau de l'Europe,

Vu la loi n° 2014-110 du 6 février 2014 visant à mieux encadrer l'utilisation des produits phytosanitaires sur le territoire national,

Vu la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages

Vu l'article L. 414-9 du code de l'environnement,

Vu le Plan de développement durable de l'apiculture du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt de 2013,

Vu le plan Ecophyto II publié le 20 octobre 2015 conjointement par le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt et le ministère de l'environnement de l'énergie et de la mer,

Vu le plan national d'action « France, terre de pollinisateurs » pour la préservation des abeilles et des insectes pollinisateurs sauvages pour 2016-2020, publié le 9 octobre 2016 par le ministère de l'environnement de l'énergie et de la mer,

Vu son rapport d'information n°616 (2015-2016) intitulé : « Eau : Urgence Déclarée » déposé le 19 mai 2016,

Vu son rapport d'information n°42 (2012-2013) intitulé : « Pesticides : vers le risque zéro » déposé le 10 octobre 2012,

Considérant les objectifs de l'Union européenne de préservation, de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement ainsi que de protection de la santé des personnes,

Considérant le souhait de l'Union européenne de sensibiliser le public et la volonté de veiller à la bonne utilisation des pesticides et autres produits phytosanitaires,

Considérant l'engagement de l'État français pour la protection de la santé des populations humaines, la préservation de la ressource en eau, le maintien en bonne santé des populations de pollinisateurs aussi bien domestiques que sauvages,

Considérant les dangers liés à une utilisation importante des produits phytosanitaires et le caractère transfrontalier des pollutions entraînées par ces produits,

Soulignant la dynamique engagée par la COP 21 et l'accord de Paris, ainsi que la nécessité d'en tirer profit afin de développer les actions visant à protéger l'environnement,

Selon les principes retenus par la loi n°2014-110 du 6 février 2014,

Demande à l'Union d'étudier dans quelle mesure la législation européenne pourrait interdire :

- l'utilisation des produits phytosanitaires par les personnes publiques, à l'exception des stades et des cimetières, ainsi que des voiries pour lesquels un non recours à ces produits pourrait s'avérer dangereux ;

- la vente aux particuliers des produits phytosanitaires.

Ces interdictions ne s'appliquant pas aux produits utilisables en agriculture biologique, aux produits de biocontrôle, aux préparations naturelles peu préoccupantes, aux usages professionnels et agricoles, ainsi qu'aux traitements et mesures nécessaires à la destruction et à la prévention de la propagation des organismes nuisibles.

Invite le gouvernement français à agir en ce sens auprès des institutions de l'Union européenne.