

9 juin 2022

AVIS DE POLLINIS POUR LA RÉVISION DE L'INITIATIVE EUROPÉENNE SUR LES POLLINISATEURS

Il faut tirer les leçons de la première initiative en faveur des pollinisateurs. Le déclin des pollinisateurs s'accélère tout en s'aggravant même. Il est donc nécessaire d'accroître considérablement les efforts et la coordination pour éviter une catastrophe environnementale, tant l'ampleur de la menace est considérable. Les crises d'approvisionnement alimentaire et l'effondrement écologique ne peuvent désormais être évités qu'en dotant l'Initiative de l'UE en faveur des pollinisateurs (« Initiative ») des moyens et de l'ambition nécessaires.

Le but général de l'Initiative révisée doit être de mettre en place un cadre d'actions et d'engagements qui permettront d'atteindre l'objectif de la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, à savoir inverser le déclin des pollinisateurs sauvages d'ici 2030 et, au-delà, accélérer la transition agricole pour favoriser leur rétablissement. Cela est essentiel pour la sécurité alimentaire de l'Europe et pour la restauration des écosystèmes et de leurs services d'ici 2050.

A cette fin, l'Initiative doit contenir les mesures spécifiques qui sont immédiatement nécessaires pour garantir le rétablissement des pollinisateurs. Mais elle doit également inclure des engagements robustes pour apporter les changements requis à long terme aux politiques de gestion agricole et paysagère qui seront indispensables pour inverser les déclins de ces espèces.

POLLINIS estime que les mesures les plus importantes sont d'une part la mise en place d'une réduction drastique de l'utilisation des pesticides, et de l'autre d'un système d'évaluation des risques des pesticides plus en phase avec les connaissances scientifiques actuelles. Le succès des autres actions entreprises dépend en grande partie de cette mesure essentielle, qui devrait être le socle de l'Initiative.

Un déclin qui se poursuit et s'aggrave

Avec la perte/fragmentation des habitats, l'usage des pesticides est une cause majeure du déclin des pollinisateurs¹, et entraîne une diminution dramatique de l'abondance de ces insectes. Les nouvelles données disponibles confirment les niveaux alarmants de risque d'extinction de certaines espèces². L'abondance des insectes, en particulier des insectes volants, continue de diminuer à un rythme d'environ 30 % par décennie³. Les données relatives à la surveillance des papillons montrent que l'abondance des papillons des prairies - dans 16 pays de l'UE et pour 17 espèces - a diminué de 39 % entre 1990 et 2017⁴.

Le constat est que l'Initiative n'a pas permis de réduire suffisamment les facteurs de déclin des insectes. Il est maintenant urgent de renforcer les objectifs, l'engagement et les ressources pour éviter une nouvelle dégradation écologique.

L'insuffisance de l'Initiative a d'ailleurs été mise en évidence par le Parlement européen (motion de 2019)⁵, la Commission européenne (CE)⁶ et la Cour des Comptes européenne (CCE)⁷. Ces institutions soulignent que si des avancées satisfaisantes ont été réalisées, les progrès ont été inadéquats et les ressources insuffisantes en ce qui concerne la question clé de la lutte contre les causes du déclin. Elles suggèrent aussi de nombreuses recommandations qui devraient être appliquées afin d'améliorer l'efficacité de l'initiative.

Les pesticides : cause majeure de l'effondrement des pollinisateurs

Il serait irréaliste d'espérer inverser le déclin des pollinisateurs sans d'abord leur garantir une protection maximale vis-à-vis des pesticides, qui représentent une des causes majeures de l'effondrement de ces espèces et contribuent de manière continue à la réduction de l'abondance des insectes⁸. Ainsi, une protection réelle vis-à-vis des pesticides est cruciale, si l'on veut que ces espèces soient capables, à l'avenir, de bénéficier d'améliorations à l'échelle du paysage.

A cette fin, POLLINIS souhaite souligner l'urgence de la mise en place d'une réduction drastique de l'utilisation des pesticides, ainsi que celle d'une réforme du système d'évaluation des risques liés à ces substances. De fait, il a été mis en évidence à plusieurs reprises que le processus d'évaluation et de gestion des risques liés aux pesticides de l'UE était incapable de protéger efficacement les pollinisateurs contre les pesticides⁹. De même qu'il ne préserve pas la pérennité de la sécurité alimentaire.

Les priorités pour protéger les pollinisateurs contre les pesticides

La révision de l'Initiative doit explicitement cibler les priorités en matière de pesticides, et notamment la réduction de l'utilisation des pesticides et l'amélioration du système d'évaluation des risques.

Les objectifs détaillés dans la Farm2Fork¹⁰ et la Biodiversity Strategy¹¹, à savoir réduire de 50 % l'utilisation et les risques liés aux pesticides de synthèse et de 50 % l'utilisation de pesticides les plus dangereux, d'ici 2030 - doivent impérativement être atteints. Il s'agit d'un préalable indispensable à une transition vers un

modèle agricole respectueux des pollinisateurs, ainsi que d'une mesure nécessaire pour endiguer le déclin actuel de ces espèces.

Un élément crucial pour atteindre ces objectifs est la mise en place d'un processus d'évaluation des risques liés aux pesticides qui soit en mesure d'identifier les substances nocives pour les pollinisateurs, et d'interdire leur mise sur le marché.

Rappelons que le schéma actuel d'évaluation des risques des pesticides pour les pollinisateurs est obsolète, et ne permet pas d'identifier efficacement les substances dangereuses pour les pollinisateurs. Cela explique qu'elles continuent d'avoir un impact délétère sur ces insectes.

Pour les abeilles, un nouveau document d'orientation (*Guidance on the risk assessment of plant protection products on bees (Apis mellifera, Bombus spp. and solitary bees)*), avait été publié en 2013 par l'EFSA¹² mais son adoption a été bloquée depuis par le Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feed (SCoPAFF). Soulignons que le manque de transparence du processus décisionnel du SCoPAFF est un obstacle majeur à toute mesure visant à améliorer l'évaluation et la gestion des pesticides en EU. Une problématique que l'Initiative devrait prendre en compte.

Après neuf ans de blocage, le document d'orientation pour les abeilles de 2013 est actuellement en cours de révision et pourrait être adopté rapidement. Toutefois, ce document ne pourra pas garantir une bonne protection des pollinisateurs s'il ne comporte pas des objectifs spécifiques de protection (SPGs) suffisamment robustes pour les pollinisateurs sauvages. D'ores et déjà, l'objectif spécifique de protection pour les abeilles domestiques a été affaibli lors de la révision de ce document d'orientation : il est désormais autorisé qu'un pesticide puisse tuer 10% d'une colonie d'abeilles domestiques, tandis que dans la version de 2013 ce seuil était de 7%¹³.

POLLINIS souligne l'importance d'avoir des SPGs plus protecteurs pour les abeilles sauvages, car plusieurs facteurs écologiques pourraient influencer la vulnérabilité aux pesticides des bourdons et des abeilles solitaires par rapport aux abeilles domestiques :

- Les bourdons et surtout les abeilles solitaires ont une moindre résilience et une plus grande vulnérabilité aux pesticides que les abeilles domestiques ; si 10% de la population d'abeilles solitaires est touchée, elle n'aura pas suffisamment de réserves à long terme pour se rétablir. De plus, en raison des courtes périodes de recherche active de nourriture, les effets sublétaux à court terme peuvent rapidement entraîner des effets à long terme au niveau de la population d'abeilles sauvages.
- Seules deux espèces d'abeilles sauvages seront testées, et sont censées être représentatives des quelque 1 900 autres espèces existantes en Europe. Toutefois, cette représentativité n'est pas démontrée et certaines autres espèces sont susceptibles d'être plus vulnérables aux pesticides que les deux espèces testées.
- La perte des abeilles sauvages ne peut être ni limitée, ni compensée par une intervention humaine, comme c'est le cas pour les abeilles domestiques.
- De nombreuses espèces d'abeilles sauvages sont également affectées par les produits chimiques présents dans leurs aires de nidification et leurs matériaux, par exemple via l'exposition directe

des larves et des adultes aux résidus de pesticides présents dans le sol¹⁴. Toutefois, cette voie d'exposition ne sera pas prise en compte dans l'évaluation des risques.

Pour toutes ces raisons, il est de la plus haute importance qu'une approche conservatrice soit garantie pour la définition des SPGs des abeilles sauvages, comme le recommande également l'EFSA dans son avis scientifique de 2012¹⁵ et dans sa publication d'accompagnement de 2022 pour la définition des SPGs pour les abeilles sauvages¹⁶. Ce niveau devrait être beaucoup plus conservateur que celui de l'abeille domestique, sur la base des arguments mentionnés ci-dessus.

Le manque de données concernant ces espèces ne doit pas être une raison pour leur refuser une protection maximale, voire pour ne pas effectuer de tests sur ces espèces. Bien au contraire, c'est précisément ce manque de données qui justifie l'application du principe de précaution ce qui signifie de ne tolérer qu'une mortalité proche de zéro suite à l'utilisation d'un pesticide. Ce principe doit s'appliquer tant que davantage de données ne seront pas disponibles.

De même, le manque de protocoles de tests validés permettant d'identifier de faibles impacts ne doit pas être un obstacle à un objectif de protection ambitieux. De nouveaux protocoles doivent être créés pour évaluer ces impacts, si cela s'avère nécessaire. La biologie des abeilles sauvages et des bourdons permet d'ailleurs la mise au point rapide de nouveaux protocoles : en bordure de champs traités, il est bien plus aisé de multiplier les petites colonies de bourdons et les cocons d'abeilles solitaires que les colonies d'abeilles mellifères, et donc de renforcer la validité statistique.

Pour les abeilles solitaires, de tests de tunnel avec un nombre suffisant d'*Osmia bicornis*, ainsi que de tests en plein champ, en vergers, avec des *Osmia cornuta* sont prometteurs en ce sens¹⁷. Des facteurs de protection solides, additionnés à l'évaluation des risques pour compenser les incertitudes des études et garantir que les produits n'auront pas d'impacts néfastes, doivent être appliqués jusqu'à ce que ces nouveaux protocoles soient disponibles.

Cette approche conservatrice est d'autant plus importante si l'on prend en compte le fait que l'évaluation des risques considère, artificiellement, l'impact d'un seul pesticide à la fois : or, dans le monde réel, ce sont toujours plusieurs substances qui se retrouvent dans l'environnement. Chacune d'elles produit un effet, et entraîne une diminution de la population/colonie ; or l'impact simultané et cumulé de l'ensemble de ces substances n'est nullement pris en compte dans l'évaluation des risques¹⁸. De fait, à présent le processus d'homologation est basé principalement sur des tests de toxicité aiguë, alors que les effets chroniques et sublétaux, ainsi que les effets indirects, cumulatifs et synergiques, sont encore largement ignorés. En outre, ce processus se concentre sur la substance active, tandis que d'autres ingrédients (potentiellement aussi nocifs) composant la formulation ne sont pas évalués¹⁹. Les incertitudes liées à ces effets non testés doivent être prises en compte, tant dans la définition des objectifs de protection, que dans l'évaluation des risques.

En ce qui concerne cette dernière, POLLINIS souligne l'importance de mener systématiquement des tests de toxicité sur les abeilles sauvages. Le document d'orientation de l'EFSA de 2013 fournit des protocoles à cette fin. En outre, depuis 2017, un protocole d'essai pour tester la toxicité aiguë sur les bourdons (OCDE 246 -

247) est disponible²⁰; un protocole d'essai pour tester la toxicité aiguë par contact pour les abeilles solitaires est en phase finale de validation²¹, et plusieurs études de semi-terrain et de terrain ont été menées (également à des fins réglementaires), tant sur les bourdons que sur les abeilles solitaires.

En effet, nous disposons déjà d'une batterie de protocoles de tests permettant l'évaluation des risques pour les abeilles sauvages. Il est donc d'une importance cruciale qu'une évaluation des risques pour les abeilles sauvages soit systématiquement réalisée pour chaque substance : ce n'est qu'ainsi que nous pourrons garantir la protection des pollinisateurs sauvages et augmenter le nombre de données sur les effets des pesticides sur ces espèces (y compris les effets sublétaux).

L'amélioration du processus d'évaluation des risques liés aux pesticides pour les pollinisateurs doit inclure aussi la production et la mise en œuvre d'un document d'orientation (actualisé) pour les arthropodes non ciblés. A présent, les effets des pesticides sur les arthropodes non ciblés autres que les abeilles, une catégorie qui inclut plusieurs pollinisateurs tels que les lépidoptères, les coléoptères et les syrphes, sont testés en suivant un schéma d'évaluation obsolète (2002), comme souligné aussi dans l'Opinion scientifique de l'EFSA de 2015²². Il est urgent de produire un nouveau document d'orientation pour les arthropodes non ciblés qui soit en phase avec les connaissances scientifiques actuelles.

Les citoyens européens attendent depuis près de 10 ans un cadre scientifiquement solide pour l'évaluation des risques des pesticides sur les abeilles, et les institutions européennes se sont engagées à plusieurs reprises en ce sens : nous demandons à la CE de tenir cet engagement et de garantir des objectifs de protection pour les abeilles sauvages qui soient réellement en mesure d'inverser la courbe du déclin de ces espèces et d'empêcher l'extinction des espèces les plus vulnérables.

* * *

En conclusion, POLLINIS recommande que l'Initiative garantisse les mesures suivantes concernant les pesticides :

- L'introduction d'objectifs juridiquement contraignants pour renverser le déclin des pollinisateurs. Ces objectifs doivent aussi être intégrés dans les plans stratégiques nationaux de la PAC, et inclus dans la révision de la directive 2009/128/CE.
- Le respect (vérifiable par étapes) des objectifs de réduction des pesticides et de réparation des dommages causés par les pesticides, fixés dans les stratégies « Biodiversité » et « De la ferme à la table ».
- Des objectifs de protection solides pour les abeilles sauvages dans le cadre de la révision du document d'orientation de l'EFSA pour l'évaluation de l'impact des pesticides sur les abeilles.
- La mise en œuvre d'une évaluation des risques efficace et systématique pour les abeilles sauvages avant l'autorisation des substances, sur la base du document d'orientation de l'EFSA de 2013 - chaque pesticide doit être testé pour sa toxicité sur les abeilles solitaires et les bourdons, et des tests sur le terrain et en semi-liberté doivent être entrepris si les tests de laboratoire indiquent un risque potentiel inacceptable, d'ici 2024.

- La production et mise en œuvre de nouvelles lignes directrices de l'EFSA pour l'évaluation des risques liés aux pesticides pour les arthropodes non cibles - ces lignes directrices doivent, au minimum, inclure des tests par étapes sur les lépidoptères, les coléoptères et les syrphes.
- L'amélioration du processus d'évaluation des risques des pesticides pour l'ensemble des pollinisateurs, notamment en ce qui concerne les effets chroniques cumulés, les effets synergiques, les effets sublétaux, les effets indirects, ainsi que l'évaluation des coformulants et des adjuvants des pesticides.
- L'amélioration de la base de données scientifiques permettant d'évaluer la toxicité relative des pesticides (pas seulement des insecticides) pour les abeilles et les autres pollinisateurs afin que les objectifs de réduction des dommages soient significatifs d'ici 2027.
- Réformer les procédures du "Comité permanent des végétaux, des animaux, des denrées alimentaires et des aliments pour animaux - section phytopharmaceutique" pour faire en sorte que le processus décisionnel réponde aux normes de la convention d'Aarhus, y compris, par exemple, la mise à disposition de documents, la participation du public et la publication des votes des États membres, d'ici 2027.
- Rassembler et mettre à disposition des statistiques annuelles et régionales sur la superficie de chaque culture dans l'UE à laquelle une substance active est appliquée, d'ici 2027.
- Produire et faire appliquer une directive sur les sols qui comprend des mesures de contrôle de la pollution des sols, afin de protéger des pesticides et des métaux lourds les pollinisateurs qui nichent et se reproduisent dans les sols.

¹ LeBuhn et al., 2021 , Sánchez-Bayo and Wyckhuys, 2019

² Hallmann et al., 2019 , Møller et al., 2019 , INRAE/ Ifremer, 2022 ,

³ Hallmann et al., 2017

⁴ Van Swaay et al., 2019

⁵ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2019-0233_EN.html

⁶ EC, 2021

⁷ ECA, 2020

⁸ Møller, 2021

⁹ Brühl and Zaller, 2019 , Robinson et al., 2020 , Sánchez-Bayo and Tennekes, 2015 , Storck, et al., 2017

¹⁰ https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en

¹¹ https://ec.europa.eu/environment/strategy/biodiversity-strategy-2030_en

¹² EFSA, 2013

¹³ EFSA, 2021

¹⁴ Kopit et al., 2018

¹⁵ EFSA, 2012

¹⁶ EFSA, 2022

¹⁷ Franke et al., 2021

¹⁸ Cedergreen, 2014 , Weisner et al., 2021

¹⁹ Mullin et al., 2015

²⁰ OECD, 2017a , OECD, 2017b

²¹ <https://www.oecd.org/chemicalsafety/pesticides-biocides/work-related-beepollinators.htm>

²² EFSA, 2015