Auteur : Emilie VANESSE (CARI)

Omnibus Food&Feed : ce qu'il faut savoir

Depuis plusieurs mois, le CARI suit de près le dossier relatif à l'Omnibus Food&Feed, un ensemble de mesures visant à simplifier la législation européenne en matière de sécurité alimentaire. Ce dossier a fait l'objet de plusieurs webinaires, conférences et notifications officielles ces derniers mois. Le 4 novembre dernier, Nature&Progrès a appelé les citoyens à se mobiliser pour faire entendre leur désaccord vis-à-vis des mesures proposées dans le cadre de l'Omnibus. Alors, que contient ce dossier et pourquoi monopolise-t-il les débats actuels ? Dans cette synthèse, reprenons ensemble les tenants et aboutissants de ce texte réglementaire ainsi que les enjeux et les implications des différentes propositions qu'il contient pour la santé, l'environnement et l'apiculture...

HISTORIQUE
de la réglementation des pesticides

par Anne-Marie Dillion
Directrice du contrôle des pesticides, ministère Irlandais

Dans l'histoire de la législation encadrant les produits phytopharmaceutiques, l'adoption de la **directive 91/414/CEE** a marqué une étape majeure pour la mise en place d'un cadre réglementaire harmonisé à l'échelle européenne. En effet, avant 1991, les états-membres disposaient uniquement de réglementations nationales qui différaient fortement selon l'État, reflétant un besoin d'harmonisation des procédures d'évaluation et d'autorisation de ces produits. La directive 91/414/CEE a donc été élaborée en ce sens, afin d'établir des principes communs pour l'évaluation des substances actives et l'autorisation des produits phytopharmaceutiques. Dans cette perspective, cette réglementation s'est basée sur une évaluation scientifique des risques liés aux substances actives ainsi qu'aux produits phytopharmaceutiques dans leur formulation commerciale. En complément de cette directive, le **règlement n°396/2005** a harmonisé les dispositions relatives aux limites maximales de résidus (LMR) applicables aux pesticides sur les denrées alimentaires. Ces limites ont été établies sur base des informations recensées concernant les bonnes pratiques et les niveaux de protection attendus, tout en tenant compte de la nécessité de protéger les consommateurs.

Depuis l'adoption de ces textes, la science a évolué. À la fin des années 2000, les institutions européennes ont alors souhaité renforcer et moderniser le cadre réglementaire existant, ce qui a mené à l'adoption du **règlement n°1107/2009**, remplaçant la directive 91/414/CEE. Ce règlement introduit un nouveau concept dans la gestion des autorisations des pesticides : **le principe de précaution**. Celui-ci renforce la prise en compte des dangers que peuvent présenter les substances qui entrent dans la composition des produits. Lors de l'approbation des pesticides à l'échelle européenne, l'autorité compétente doit dès lors respecter le principe de précaution et prendre en compte les dangers que peuvent présenter les différents composants d'un produit (soient la substance active, les adjuvants et les coformulants) et l'éventuel **effet provoqué par sa formulation**.



Figure 1 : *Premières pages de la directive 91/114/CEE et du règlement n396/2005*

Depuis la mise en place de cette réglementation, l'approbation des substances actives ainsi que l'autorisation des produits phytopharmaceutiques reposent donc sur une évaluation scientifique poussée qui vise à garantir que leur utilisation, dans les conditions prévues, n'entraîne pas de risque pour la santé de l'Homme, de l'animal ou d'effets sur l'environnement. En 2020, la Commission a procédé à un bilan de qualité de la législation sur les pesticides. Ce bilan a permis de conclure que la réglementation est bel et bien adaptée à son objectif : garantir un niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement. Le rapport souligne que la rigueur des critères d'approbation et l'obligation de réexamen périodique des autorisations constituent des éléments clés du règlement.

« L'objectif de la réglementation des pesticides est d'assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine, de la santé animale et de l'environnement. Le règlement accorde une attention particulière aux groupes vulnérables et est obligé de procéder à une évaluation objective, indépendante et transparente des risques, en tenant compte des connaissances scientifiques les plus récentes. »

Martin Dermine (Directeur exécutif, Pan Europe)

CONTEXTUALISATION
et raison d'être de l'Omnibus

Les **procédures chronophages** dictées par cette réglementation encadrant l'autorisation de mise sur le marché de leurs substances provoquent de longues files d'attente pour les industriels qui font face à des délais considérables pour obtenir une autorisation. Si la Commission compte environ 400 substances actives approuvées dans l'Union Européenne, près de 200 autres substances font actuellement l'objet d'une procédure de renouvellement. Les dossiers de renouvellement de ces 200 substances accumulent des **retards considérables** : une centaine accusent un retard de ré-évaluation de plus de **5 ans et** dix autres, un retard de **plus de 10 ans** !
Ces retards sont vivement critiqués par les organisations de défense de l'environnement. En effet, **en cas de retard, les substances restent autorisées sur le marché**, parfois pendant des années, **alors qu'elles peuvent présenter des risques déjà suspectés** ou qui ont évolués, et qui n'ont pas été ré-évalués depuis leur approbation…

« ***Cet état de la situation et les retards qui en découlent serait dû à une surcharge générale*** *et à un manque de capacités des autorités des États-membres. Pourtant, depuis plusieurs années, la Commission exhorte les États-membres à renforcer leurs capacités et aurait d'ailleurs mis à la disposition de ceux-ci un* ***soutien financier*** *pour recruter du personnel supplémentaire,* ***sans constater de changement ou d'amélioration.*** *À noter que les démarches d'évaluation des substances actuellement en cours seront poursuivies, malgré les retards accumulés.*»

Klaus Berend (Direction SANTE, Commission européenne)

Pour tenter de réduire les retards de réévaluation, la Commission avait déjà proposé de modifier le dispositif réglementaire actuel en facilitant la mise sur le marché de produits, notamment par le biais d'une approbation tacite si le délai de 120 jours fixé pour le traitement des demandes n'est pas respecté. Cette proposition d'autorisation tacite a été refusée par le Conseil.

Selon Martin Dermine (Pan Europe), le ***véritable problème réside dans la manière de gérer les retards*** entre les différents états-membres par la Commission. Il affirme que : « *selon la réglementation, les états-membres ont l'obligation d'embaucher le personnel nécessaire pour remplir leur mission de protection afin de respecter les délais dès réception d'une nouvelle demande. Or, actuellement,* ***aucun état-membre de l'UE ne respecte les délais imposés.*** *Au lieu d'agir et d'engager des procédures d'infraction pour non-respect de cette obligation conformément à ses missions, la Commission européenne propose cet omnibus en expliquant que ces mesures pourraient aider à accroître le biocontrôle et à le commercialiser plus rapidement. Mais, les* ***mesures proposées vont plutôt autoriser l'usage prolongé de nombreux pesticides,*** *dont nous connaissons la toxicité,* ***et ne résoudront pas le problème de retard observé*** *dans certains états-membres.* »

Afin d'accélérer la mise sur le marché des substances et produits de biocontrôle, la Commission Européenne préconise aux États-membres d'accorder la priorité à l'évaluation des demandes d'homologation[1] de nouvelles solutions de biocontrôle, tout en permettant l'octroi d'**autorisations provisoires** alors même que l'évaluation de la substance est toujours en cours.

En 2025, toujours dans une perspective de réduire la charge administrative et de faciliter la mise sur le marché des produits, la Commission Européenne a proposé un **ensemble de simplifications de la législation actuelle encadrant la sécurité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, appelé Omnibus**.

Selon la Commission, l'**objectif** de cet Omnibus **serait d'aboutir** :
- à des **procédures plus rapides** et plus prévisibles pour les demandeurs,
- à une **harmonisation** accrue au sein de l'Union Européenne,
- et à un **allègement de la charge administrative**.

MAIS ALORS…QUE REPREND CET OMNIBUS ?

par M. Klaus Berend
(Directeur SANTE, Commission européenne)

L'Omnibus reprend plusieurs mesures proposées par la Commission :

(1) L'**approbation** des substances actives peut être **illimitée** dans le temps **à l'échelle de l'Union Européenne**, sauf pour les substances nécessitant un réexamen lié à leur profil de risques évalué précédemment. Cette proposition concerne les substances de biocontrôle dites « candidates à la substitution » et celles ordinaires pouvant être « approuvées en vertu d'une dérogation » (comme l'acétamipride en Belgique). Pourquoi ces catégories de substances ? Car, bien que ces deux types de substances ne remplissent pas tous les critères pour un renouvellement, ces dites substances sont jugées « essentielles » aux agriculteurs.

-> L'obligation, pour la Commission ***et*** pour les États membres, de sélectionner périodiquement des substances ayant une approbation illimitée dans le temps pour les réexaminer. Deux types de réexamens sont possibles : un renouvellement complet (tout le dossier est évalué) ou une réévaluation ciblée de certains aspects (par exemple, un nouveau risque suite à de nouvelles données). Une réévaluation ciblée de certains aspects sur un nombre plus limités de substances permettrait de diminuer la charge administrative des autorités et de traiter les dossiers plus rapidement.

-> La Commission reconnaît cependant qu'une approbation illimitée à l'échelle européenne doit être nécessairement accompagnée de garde-fous permettant de réexaminer ladite approbation, si nécessaire. Elle a donc prévu que les gestionnaires de risque puissent toujours imposer une limite de la durée de l'approbation si les résultats de l'évaluation des risques de la substance soulèvent des interrogations. En complément, la Commission a également prévu une disposition permettant à un État-membre de demander une remise à jour de l'évaluation existante d'une substance active, au niveau de l'Union Européenne. Si cela devait arriver, l'État-membre devrait le signaler à la Commission et un examen serait alors déclenché, entraînant certaines modifications concernant la substance ciblée.

(2) Définir clairement dans le cadre des réévaluations sur base de données scientifiques ce qu'on entend par « *décider à la lumière des connaissances scientifiques et techniques actuelles* » soit, ce que la science et la technologie savent ***au moment où la décision est prise***.

[1] ***Homologation des pesticides :*** *processus par lequel l'autorité compétente nationale ou régionale, approuve la vente et l'utilisation d'un pesticide après l'évaluation de données scientifiques complètes qui démontrent que le produit est efficace par rapport aux objectifs fixés et ne présente pas de risques inacceptables pour la santé humaine, animale et l'environnement. (FAO)*

Cette **notion** était **d'ores et déjà utilisée** dans les procédures d'autorisation et dans le mécanisme de reconnaissance mutuelle, où un produit autorisé dans un pays membre est censé être accepté dans les autres **mais, elle restait,** jusque-là, **trop vague**. Résultats : certains pays estimaient un produit « sûr » tandis que d'autres l'interdisaient, car ils n'avaient pas les mêmes « connaissances » et « techniques ». **L'objectif de cette nouvelle mesure est donc d'harmoniser les décisions concernant les substances actives entre les États-membres selon une même base de référence.**

(3) Selon la législation actuelle, lorsque l'Union européenne ne renouvelle pas l'approbation d'une substance, elle se retrouve (en principe) interdite partout. Cependant, l'article n°53 du règlement 1107/2009 permet à chaque État-membre d'**accorder une autorisation d'urgence de 120 jours maximum pour l'usage de cette substance pour lutter contre un danger imprévisible/incontrôlable**. Certains pays abusent de ces dérogations, ces substances se retrouvent alors sur le terrain sans cadre, ni suivi. En réponse à cette problématique, la Commission propose d'**élargir les possibilités de dérogation** en vertu de cet article 53 du règlement 1107/2009. Les membres de la Commission pensent qu'il est préférable d'avoir une approbation ordonnée pour des utilisations limitées au niveau de l'Union Européenne plutôt qu'un non-renouvellement de l'approbation, ce qui conduit alors les États-membres à accorder des autorisations d'urgence de manière non contrôlée. En d'autres mots, la Commission **propose d'autoriser plus facilement les dérogations car ils préfèrent connaître les utilisations et pouvoir les encadrer, plutôt que de laisser les pays octroyer des dérogations d'urgence sans surveillance ultérieure**. Selon cette proposition, l'Union européenne pourra donc accorder des dérogations pour une durée maximale de 5 ans pour l'utilisation de pesticides qui ne peuvent normalement plus être utilisés dans l'UE.

(4) Modifier les limites maximales de résidus pour certaines substances via un abaissement des niveaux de résidus au « zéro technique », soit un abaissement à la limite de quantification[2] de ces substances. Le dispositif proposé vise une certaine catégorie de substances et prévoit la réalisation d'une analyse d'impact avant de baisser les LMR associées. Seules les substances jugées « sûres » par le biais de cette analyse d'impact pourront voir leurs LMR abaissées.

-> La catégorie des substances concernées sont celles qui ne sont plus autorisées dans l'Union européenne car elles suscitent des préoccupations en termes de santé humaine ou de protection de l'environnement. Les producteurs européens ne peuvent donc plus recourir à ces substances dans leurs pratiques agricoles. Mais, ces mêmes substances peuvent être utilisées dans des pays tiers et leurs résidus retrouvés sur des produits importés dans l'Union européenne. **Cette proposition vise donc à rapprocher les exigences applicables aux produits importés de celles auxquelles sont soumis les producteurs européens, afin de garantir une plus grande cohérence réglementaire.**

-> En complément de cette proposition, la Commission a ajouté des mesures transitoires pour les produits à longue durée de conservation. En effet, ces produits (conformes aux LMR au moment de leur production) peuvent devenir non-conformes lorsqu'ils sont mis sur le marché ultérieurement. La Commission souhaite alléger les règles pour ces produits afin d'éviter un gaspillage alimentaire et une perte économique pour les producteurs.

(5) Augmenter les délais de grâce, qui permettent de continuer à utiliser des substances actives non renouvelées, afin que les États-membres aient le temps d'obtenir et d'autoriser des solutions alternatives. Cette mesure constitue une *possibilité et non une obligation*, ce qui signifie que chaque État-membre peut décider de la durée du délai de grâce octroyé en fonction de la situation de son territoire (selon l'existence (ou non) d'alternatives pour ses agriculteurs).

(6) Permettre une dérogation concernant l'utilisation de certains drônes pour l'épandage de pesticides. Cette dérogation serait appliquée lorsqu'il est établi que ces drones entraînent une exposition (par dérive du produit) moindre par rapport aux méthodes d'épandage au sol. À cet effet, la Commission prévoit de charger l'EFSA d'élaborer des lignes directrices techniques concernant la manière d'évaluer les risques liés une telle utilisation des pesticides. Les États-membres seront tenus de respecter ces lignes directrices pour autoriser toute dérogation. La Commission prévoit un **délai de 4 ans** pour la mise en place de telles lignes directrices.

Selon Klaus Berend : « *Les résultats attendus par ces propositions permettraient de dégager des économies de l'ordre d'un milliard d'euros par an dont la majeure partie serait réinjectée aux pouvoirs publics et une moindre partie aux entreprises.* »

QU'EN EST-IL DES DISCUSSIONS A VENIR ?

Concernant la **question des approbations à durée illimitée**, le Conseil a finalement décidé de **restreindre cette mesure aux substances actives à faible risque**. Par ailleurs, le Conseil a proposé de prolonger les durées d'approbation pour les autres substances dont l'autorisation reste limitée dans le temps, et ce afin d'alléger la charge administrative pesant sur les autorités. **Ainsi, les substances nouvellement approuvées pour 10 ans sont prolongées à 15 ans et celles approuvées pour 15 ans passeraient à 25 ans**.

Le 30 septembre 2026, le Conseil, composé de représentants des états-membres, a fixé sa propre version du texte (appelée « mandat de négociation ») et reprenant les mesures expliquées ci-dessus. Désormais, le **Parlement doit statuer** sur sa propre version du texte en récoltant les amendements des eurodéputés, qui doivent être débattus et validés. Au total, **près de 1500 amendements** ont été déposés et chaque groupe politique oriente les négociations dans des directions très divergentes, vers plus ou moins d'allègement des textes de l'Omnibus.

Des rapporteurs sont actuellement en train de négocier avec les auteurs des amendements afin d'élaborer des compromis de textes. Ces textes devaient être soumis au vote en Commission en octobre 2026, afin de fixer la position officielle du Parlement. ***Mais les votes ont été postposés et la position du Parlement est désormais fixée pour décembre…***

La suite ? Une fois que le Conseil et le Parlement auront fixé leur position, les deux institutions entameront les « trilogues », des négociations à trois avec la Commission, pour **aboutir à un texte commun**. ***Si un accord provisoire est trouvé, il doit encore être confirmé par un vote du Parlement et du Conseil avant son adoption définitive et son entrée en vigueur.***

[2] *La **limite de quantification** est la plus petite concentration du composé à doser pour laquelle une méthode analytique est capable de quantifier de manière fiable. Elle dépend de la substance, de la méthode et des données recensées. Cette limite ne garantit donc pas l'absence absolue de molécules. (Groupe de Travail « Pesticides » Rattaché À la Commission Eau Potable de L'Astee. (2014). "Pesticides & métabolites dans les eaux destinées à la consommation humaine : Guide pour comprendre et agir" consulté en novembre 2026 sur le site : Eaufrance.fr)*

QUELLES CONSEQUENCES PEUT AVOIR CET OMNIBUS ?

par M. Martin Dermine
(Directeur exécutif, PAN Europe)

Selon PAN Europe, la proposition la plus problématique concerne la série de substances qui bénéficieront d'une approbation illimitée à l'échelle de l'Union européenne. L'organisation a estimé qu'à l'avenir, au moins 49 substances pourraient bénéficier d'une autorisation illimitée. Parmi ces substances, des pesticides toxiques comme l'acétamipride sont concernés. De plus, l'organisation PAN Europe ne comprend pas l'objectif de l'allongement des dérogations, alors qu'il existe déjà des alternatives aux pesticides concernés. Plus précisément, l'organisation considère ces dérogations comme problématiques car il n'existe aucun critère précisant les conditions et les périodes d'obtention des dérogations qui seront octroyées. Selon Martin Dermine, cette absence de cadre rend le concept de dérogation plus politique que scientifique, donnant plus de marge de manœuvre à la Commission pour être influencée par une pression exercée de la part des lobbys. En effet, si l'industrie phytosanitaire demande depuis longtemps un allègement des réexamens, jugés coûteux et sources de retards, ainsi que des délais de grâce plus longs pour écouler les stocks et laisser le temps aux agriculteurs de s'adapter, les ONG y voient surtout une volonté commerciale de maintenir plus longtemps ces substances, parfois dangereuses, sur le marché…

Selon l'association, un autre problème réside dans l'absence de prise en compte des données scientifiques les plus récentes. De fait, selon l'Omnibus, une autorisation illimitée pour une substance signifie que les autorités compétentes pourraient se limiter aux connaissances disponibles au moment de l'homologation initiale de la substance et ne devront plus contrôler les nouvelles avancées scientifiques concernant cette même substance.

Mais pour reprendre une question formulée par le Syndicat National d'Apiculture français (SNA) dans un de leurs articles récents : « *Comment pourrait-on figer durablement des autorisations alors que les méthodes scientifiques permettant de les évaluer continuent de progresser ?* » Selon le SNA, il semble donc « *impératif de pouvoir conduire au réexamen d'une substance, modifier son autorisation ou prendre des mesures de protection. Ce n'est pas parce qu'une substance est actuellement jugée comme « à faible risque », qu'il y a une absence de risque.* » De plus, la mesure concernant la prolongation des délais de grâce est également problématique pour l'ONG PAN Europe. Elle permettrait de prévoir des délais plus longs pour la vente de pesticides, y compris de certains pesticides cancérigènes ou perturbateurs endocriniens avérés. Pour Martin Dermine, une telle prolongation (pouvant aller jusqu'à 3 ans) conduira à la perte du pied d'égalité entre les différents États-membres : en effet, dans certains pays, les agriculteurs seront autorisés à utiliser des pesticides « problématiques », alors que dans d'autres, ils n'auront pas cette possibilité. Cela conduira à des inégalités tant pour le système agricole que pour les niveaux de protection des citoyens.

En plus de contenir des mesures controversées, l'Omnibus fera aussi l'objet de votes largement influencés. Selon Martin Dermine : « *le parlement actuel compte une majorité de groupes politiques conservateurs et néo-libéraux qui privilégient souvent les intérêts des entreprises au détriment de la santé des citoyens et de l'environnement. Cette majorité exerce une influence considérable sur les propositions de la Commission. Initialement, l'objectif de la démarche Omnibus était de favoriser et d'accélérer l'adoption de solutions de biocontrôle afin de les mettre plus rapidement sur le marché. Or, avec les modifications implémentées, Pan Europe y voit désormais un « cheval de Troie » visant à abaisser le niveau de protection lié aux pesticides, à prolonger leur présence sur le marché et à favoriser les industries.* »

À l'avis de Pan Europe s'ajoute la réflexion suivante concernant les modifications des LMR : si l'abaissement des LMR au zéro technique vise, selon la Commission, à rapprocher les exigences applicables aux produits importés de celles imposées aux producteurs européens, il ne mène pas pour autant à une harmonisation des conditions de production. En effet, une LMR encadre le résidu présent sur un produit importé, pas la méthode de production dans le pays exportateur… Les pays tiers pourront toujours utiliser ces substances, en s'assurant de respecter les limites de résidus applicables. ***La proposition montre un souhait d'harmonisation des exigences sans pour autant aligner les pratiques agricoles et conditions d'utilisation des produits phytopharmaceutiques***.

CONCLUSION

L'Omnibus Food & Feed est un paquet de simplifications règlementaires encadrant les pesticides. Il provient initialement d'une **volonté de simplifier les procédures, d'harmoniser les évaluations de l'Union européenne et d'alléger les charges administratives**. Cependant, les modifications apportées sous l'influence d'une politique de plus en plus présente sont **susceptibles de transformer en profondeur les garde-fous de protection encadrant l'utilisation des pesticides** : en réduisant la consultation des avancées scientifiques, en supprimant les possibilités de réévaluation des risques, en prolongeant les délais d'utilisation de substances devenues interdites sur le territoire ou encore en octroyant des dérogations à certaines substances dont les impacts négatifs sur la santé et l'environnement sont avérés.

Bien que cette simplification soit justifiée pour réduire les retards accumulés par l'administration dans les processus d'approbation et de renouvellements de substances/produits, cette justification ne peut pas prévaloir à elle-seule sur la qualité de la protection assurée par la réglementation actuelle sur l'utilisation des pesticides et sur l'alimentation des citoyens. Cet Omnibus n'influence pas uniquement l'usage des pesticides, il impacte également la qualité des denrées alimentaires (que ce soit pour les Hommes ou pour les animaux). Il impacte également l'apiculture, en menaçant la qualité de notre environnement et des habitats utilisés par les abeilles mellifères.

À ce titre, un réseau international composé de plus 570 scientifiques, chercheurs et professionnels de la santé ont interpellé fin septembre 2026 les institutions européennes : selon eux, abaisser les règles de sécurité, sans réaliser une étude d'impact préalable, fait courir un risque majeur à la santé humaine et à l'environnement *(source : Nature et Progrès)*. Cette revendication est appuyée par un grand nombre d'études qui confirment les dangers que peut présenter l'exposition aux pesticides sur la santé humaine et sur l'environnement.*(source : Dr. Michel Campano, co-président de l'Alerte Médicale sur les Pesticides et les Perturbateurs Endocriniens).*

Désormais, le processus législatif européen se poursuit et les prochaines discussions menées par le Parlement européen constitueront une étape importante pour l'évolution du texte. Les compromis qui seront adoptés devront permettre de répondre à la demande de simplification des démarches pour accélérer le suivi des dossiers et diminuer le retard accumulé tout en préservant les exigences de protection de la santé humaine, animale et de l'environnement. Le suivi de ce dossier reste donc essentiel pour connaître les futures orientations de la gestion des pesticides à l'échelle européenne. En fonction des compromis qui seront mis en place, l'objectif de simplification pourra soit correspondre au maintien d'une protection élevée de la santé et de l'environnement, soit répondre aux demandes de l'industrie pour faciliter l'entrée sur le marché de substances moins surveillées. Nous restons donc attentifs à l'évolution de ce dossier, qui impacte aussi la santé des colonies et l'avenir de l'apiculture…

Financé par l'Union européenne

Avec le soutien de la Wallonie